

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

---

ÉTUDE CRITIQUE DU RÉGIME  
DES ALLOCATIONS AUX FAMILLES  
DES MILITAIRES SOUTIENS INDISPENSABLES

Fondement juridique de cette législation

Son fonctionnement pratique

Ses répercussions

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

André FONVIEILLE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



MONTPELLIER

“ L'ABEILLE ” IMPRIMERIE COOPÉRATIVE

14, Avenue de Toulouse — Téléphone : 8-78

1919



ÉTUDE CRITIQUE DU RÉGIME  
DES ALLOCATIONS AUX FAMILLES  
DES MILITAIRES SOUTIENS INDISPENSABLES



**ÉTUDE CRITIQUE DU RÉGIME  
DES ALLOCATIONS AUX FAMILLES  
DES MILITAIRES SOUTIENS INDISPENSABLES**

Fondement juridique de cette législation

Son fonctionnement pratique

Ses répercussions

**THÈSE**

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

**André FONVIEILLE**

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



**MONTPELLIER**

**" L'ABEILLE " IMPRIMERIE COOPÉRATIVE**

14, Avenue de Toulouse — Téléphone : 8-78

1919

# UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

## FACULTÉ DE DROIT

MM. BRÉMOND, Doyen, professeur de Droit administratif.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSÉ, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

MOYE, professeur de Droit international public.

MORIN, professeur de Droit civil.

BRIDREY, professeur de Droit romain.

GERMAIN MARTIN, professeur d'Economie politique.

RICOL, professeur de Droit civil.

DONNEDIEU DE VABRES, professeur de Droit criminel (suppléé).

PERROT, professeur d'Histoire du Droit.

DUBOIS, chargé des fonctions d'agrégé (Droit constitutionnel).

BECQUÉ, chargé de cours suppléant de Droit criminel.

BOSC, chargé de cours de Droit romain (2<sup>e</sup> année).

VIGIÉ, doyen honoraire.

LABORDE, professeur honoraire.

ROCHETTE, secrétaire.

### MEMBRES DU JURY

MM. MORIN, *Président*.

BRIDREY

DONNEDIEU DE VABRES

} *Assesseurs.*

---

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1° Ouvrages et publications n'ayant traité que la question des allocations

#### *Temps de paix*

Allocations pour soutiens indispensables de famille (Circulaire de septembre 1911 et modèles Librairie militaire Chapelot, volume 68 *ter* et supplément, indiqué dans cette thèse par l'abréviation E. M.).

DAGUIN (Arthur). — Militaires soutiens de famille : Guide formulaire pour l'application de la loi du 7 août 1913 et du décret réglementaire du 9 août 1913 (Montdidier, 1914).

#### *Temps de guerre*

GUIBAL-PEYRE. — Assistance aux familles de mobilisés : Simples notes à l'usage des Commissions cantonales (1915).

Recueil des textes officiels concernant les allocations aux familles des mobilisés (Ministère Guerre) avec suppléments (Librairie Lavauzelle), ou par abréviation E. L.

2° Ouvrages et publications ayant traité passim  
de la question des allocations

*Recueils officiels*

Annuaire du ministère de l'Intérieur.

Bulletin des lois de la République française.

Bulletin officiel du ministère de la Guerre (par abréviation B. O. G.).

Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur (par abréviation B. O. I.).

Journal officiel (1905 à 1919).

*Publications administratives*

Bulletin annoté des lois et décrets.

Bulletin des communes.

Ecole des communes.

Journal des maires et des Conseils municipaux.

Jurisprudence municipale.

*Autres publications*

Bulletin des Amicales des instituteurs et institutrices de France.

Bulletin de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen.

DALLOZ. — Dictionnaire pratique de droit.

— Lois administratives annotées.

— Répertoire pratique de législation.

Dalloz de guerre.

Dalloz des communes.

DELATRE (Capitaine). — Le blessé de guerre (Partie III : Solde et allocations).

DUVERGIER. — Lois, décrets, ordonnances, règlements.

Gazette du Palais.

Gazette des Tribunaux.

La « Loi », n° du 15 février 1917.

Les « Lois nouvelles » (6, rue de Mézières, Paris).

LEVAILLANT. — Guide du rapatrié et du réfugié, 1918 (pages 25 à 36 consacrées aux allocations).

Ouvrages concernant le recrutement de l'armée (*passim*).

PICARD, secrétaire-chef de la mairie de Maisons-Alfort. — Recueil à l'usage des maires (1917).

Recueils Dalloz.

Recueils Sirey.

Recueil général des lois et arrêtés (Journal des notaires).

Recueil des textes authentiques des lois intéressant l'armée (Librairie militaire Lavauzelle).

Recrutement de l'armée (volume 68 A et suppléments).

Répertoire administratif et Recueil des actes administratifs (par abréviation Rép. Ad.).

Répertoire alphabétique Dalloz.

Répertoire alphabétique Sirey.

Répertoire encyclopédique du droit français.

### 3° Ouvrages et publications ayant traité de questions étudiées sommairement dans cette thèse

BOUTIN. — Les réquisitions (Publications Godard, Lyon).

CAYLA, avocat. — De la réparation des dommages causés par des faits de guerre, 1919 (Voir, sur le même sujet, les numéros de juillet 1919 et suivants du Nouveau Répertoire général de jurisprudence et de législation).

## VIII

FLUTET (Capitaine). — Les allocations aux petits retraités de l'Etat (Lavauzelle, 1919).

GINISTY. — Les réquisitions civiles et militaires (Librairie Lavauzelle, 1918).

JACQUELIN. — Le droit social et la réparation des dommages en régions envahies (Paris, Librairie Sirey, 1917).

LEHMANN. — Le droit des mutilés (édité par le « Fait de la Semaine », 1918).

RAYNALDY, avocat. — De la dette de la France envers les pupilles de la nation (Rodez, Virenque et Gassan, 1919).

Ouvrages sur les Pensions militaires, par MM. GALTIER et GOUIN, PRIEUR, LEHMANN, OBELLIANNE, CRÉTIN, etc.

Publications de l'Office national des Pupilles.

Articles divers : de l'« Information » (M. NOGARO), du « Rappel » (M. ROUX-COSTADEAU), du « Petit Méridional » (M. BOURÉLY), de « Je sais tout » (M. DERNÉE), de l'« Image de la Guerre », septembre 1918, du « Nouveau Dictionnaire d'Economie politique ».

---

## PRÉFACE

*La question des « Soutiens de famille » envisagée dans son application au cas des allocations militaires, dont s'était occupé le législateur dans les diverses lois du recrutement, a reçu, du fait de la mobilisation d'août 1914, une extension considérable qui a nécessité d'assez profondes modifications dans le régime préétabli.*

*Nous avons l'intention de comparer les deux législations, d'étudier dans ses principes, ses divers caractères, son développement et son évolution au cours de la guerre actuelle, la question des allocations aux familles nécessiteuses, enfin nous montrerons comment s'effectue actuellement le retour au régime de paix. Nous voulons indiquer brièvement quelles ont été les raisons de notre choix et quelle méthode nous a guidé pour entreprendre cette étude.*

*Les divers problèmes d'Assistance sociale ont pris de nos jours une importance considérable : un droit nouveau s'est créé, ainsi que l'ont fort bien montré M. Charmont, notamment dans son ouvrage si vivant : « Le droit et l'esprit démocratique », et MM. Morin et Ricol, dans leurs cours de droit civil ou leurs conférences de législation sociale. Les idées anciennes ont été souvent abandonnées et des institutions jusqu'alors inconnues ont été*

établies. C'est au vaste effort social de ces soixante dernières années qu'on peut rattacher les diverses mesures économiques, financières prises par l'Etat en faveur soit des déshérités (malades, incurables), soit des vieillards nécessiteux, des femmes en couches, soit des ouvriers ou patrons lésés par un contrat abusif de travail, soit enfin des victimes de la guerre (familles des mobilisés, militaires atteints de maladies, blessures, invalidités, veuves et orphelins, sinistrés). Une législation internationale du Travail a été élaborée, des garanties sérieuses ont été données aux démobilisés, au sujet de la reprise du contrat de travail les concernant, par la loi du 22 novembre 1918. Tout ce mouvement a été la résultante des tendances nouvelles.

La présente thèse est destinée à montrer quel est le fondement juridique de la législation des Allocations militaires, quel en est le fonctionnement pratique et enfin quelles sont les répercussions de ce régime sur le mouvement social contemporain.

Fils d'un docteur, lauréat de la Faculté de droit de Paris, magistrat municipal et judiciaire, d'ailleurs membre suppléant de la Commission d'arrondissement de Saint-Affrique, nous nous sommes vivement intéressé aux problèmes qui pouvaient solliciter l'attention des municipalités; nous avons été guidé dans notre travail par la connaissance approfondie qu'avait le maire de Saint-Affrique de la question des Allocations militaires; avec lui nous avons étudié l'évolution de la loi du 5 août 1914, théoriquement d'après les circulaires dont nous avons connaissance, et dans les divers recueils de droit administratif municipal, et pratiquement auprès des deux Commissions instituées par le législateur à Saint-Affrique: de la Commission cantonale que préside depuis

août 1914 avec tant de dévouement M<sup>e</sup> Pierre Caldier, avoué; de la Commission d'arrondissement que présida, jusqu'à sa mort, M. Trémoulet, puis M. Moly, actuellement juge de paix à Villefranche-de-Rouergue, et enfin M. Alauzet.

Nous avons essayé de mettre en lumière la transformation qui s'est produite en matière d'Allocations et qui provient de ce que l'Etat a reconnu la nécessité de réparer le préjudice causé à des particuliers qui se sont sacrifiés en vue de l'intérêt public (comme en matière de Pensions militaires et de Dommages de guerre).

De plus, nous avons pu étudier le côté purement administratif de la question, en nous aidant du petit opuscule que le préfet de la Haute-Garonne fit distribuer aux maires de son département et que notre oncle M<sup>e</sup> Guibal-Peyre, avocat, qui a été sous-préfet de Muret de 1915 à 1919, consacra à la législation du temps de guerre.

Enfin, nous avons pu compléter les connaissances ainsi acquises depuis 1914 en nous renseignant auprès du personnel de la 3<sup>e</sup> sous-intendance militaire, à Montpellier, chargé spécialement de l'ordonnancement et de la liquidation des allocations.

Au reproche qu'on nous a souvent fait d'avoir choisi un sujet de thèse appelé à perdre avec le temps de son importance et de son intérêt, nous répondrons que la législation concernant les Allocations militaires avait déjà reçu en 1913 une extension assez grande, et que, même si la guerre n'avait pas étalé, la législation militaire s'acheminait de plus en plus, malgré diverses résistances rencontrées, vers une reconnaissance nette et formelle des droits des familles. La guerre n'a fait que précipiter le mouvement, elle a obligé le législateur à préciser des théories encore peu fouillées, à leur donner

*un fondement juridique stable. A ce seul titre il est donc utile de présenter une vue d'ensemble de cette institution qui sans doute est appelée à se restreindre singulièrement, mais qui subsistera tout de même et qui aura acquis, au cours de la guerre de 1914, une solidité particulière.*

*Dans la première partie de notre étude, nous avons essayé de dégager le fondement sur lequel reposait le « jus singulare » constitué par la législation des Soutiens de famille. Nous nous sommes efforcé de montrer comment s'était développée la théorie nouvelle de la responsabilité de l'Etat ; ses cas d'application étaient si nombreux et si importants que nous avons dû, sans entrer dans le détail des législations concernant les Pensions militaires, les Dommages de guerre, les Pupilles de la Nation, nous y arrêter quelque peu et en donner des aperçus généraux, afin de pouvoir mieux montrer sur quel fondement juridique on pourrait bâtir une théorie des allocations. Enfin notre ami M. Lacombe, chef du contentieux de la 3<sup>e</sup> sous-intendance de Montpellier, nous avait présenté la question des Réquisitions sous un aspect si vivant, que nous n'avons pas cru devoir la passer sous silence.*

*Dans la deuxième partie de notre thèse, nous avons insisté sur le fonctionnement pratique du régime.*

*Enfin, dans la dernière, nous avons essayé d'en faire la critique : c'était difficile ; nous avons pourtant montré à quels abus on s'était laissé entraîner, mais aussi quels résultats on avait obtenus, grâce à la collaboration vigilante des groupements, des parlementaires et du gouvernement.*

*De plus, des questions de Législation financière, d'Economie politique se sont trouvées si intimement*

*mêlées à la théorie des Allocations, qu'il nous a semblé nécessaire de les développer quelque peu (problème financier, question des cumuls).*

*Nous devons tous nos remerciements à tous ceux qui — parents, compatriotes, amis, camarades d'Université, mobilisés, s'intéressant de près ou de loin à la question — nous ont encouragé dans notre tâche, entreprise dans des conditions difficiles. Malgré le peu de temps dont nous avons disposé, nous avons essayé de nous mettre soigneusement au courant, et avons dû faire un choix à travers le grand nombre de lois et de circulaires régissant la matière.*

*Que M. Morin, qui avait accepté dès juin 1918 de présider cette thèse et qui a examiné notre travail avec beaucoup de bienveillance, que MM. les professeurs Moye et Ricol, qui ont bien voulu s'y intéresser, trouvent ici l'expression de notre vive gratitude. Si le présent ouvrage paraît avoir quelque mérite, c'est à leur enseignement précieux que nous le devons. Notre plus grand vœu serait, qu'à défaut de toute autre louange, on puisse dire que l'auteur de cette thèse a accompli un effort consciencieux et qu'il n'a pas été jugé indigne à la fois de la confiance qu'ont bien voulu manifester à son égard tous ses professeurs et des traditions de travail qui sont l'honneur de sa famille.*

---



# ÉTUDE CRITIQUE DU RÉGIME DES ALLOCATIONS AUX FAMILLES DES MILITAIRES SOUTIENS INDISPENSABLES

---

## INTRODUCTION

### 1<sup>o</sup> Comment s'est établi ce régime en France

Le problème des allocations aux familles nécessiteuses est né de l'évolution des principes de droit social au XIX<sup>e</sup> siècle. Le principe de l'assistance sociale obligatoire de l'Etat, et non plus seulement de l'assistance privée pratiquée par l'Eglise au moyen âge (principe de l'aumône) ou par les particuliers (seigneurs protecteurs), a été pour la première fois reconnu officiellement en France par la Convention qui adopta cette belle formule : « Les secours publics aux indigents sont une dette sacrée, et c'est à la loi à en déterminer l'étendue et l'application. » On ne peut que souscrire de tout cœur à une telle profession de foi ; mais, à mesure que s'accroissent les dépenses publiques, l'Etat doit pallier à de si lourdes charges de son mieux et trop souvent

en écrasant les contribuables d'impôts fort élevés. Aussi s'est-on maintes fois posé, à propos des crédits à voter, d'importants problèmes d'équilibre budgétaire qui ont amoindri ou retardé les réformes projetées.

Un bon exposé de l'historique des allocations militaires en France est fait dans le Dalloz (1905. 4. 49) ; l'article 22 de la loi du 21 mars 1905 y est étudié en détail ; tout d'abord le principe du droit nouveau est établi. En effet, l'ancien article 22 de la loi du 15 juillet 1889 accordait une *dispense* aux soutiens indispensables de famille (1) ; or, comme le rapporteur au Sénat de la nouvelle loi de recrutement évaluait le nombre des familles bénéficiaires des dispenses à 20.000, la Commission limita le nombre des allocataires jusqu'à concurrence de 10 pour 100 du nombre des hommes appelés momentanément sous les drapeaux (art. 41, loi 1905).

Depuis, le nombre des allocataires a été déclaré illimité ; seulement des règles précises ont été édictées en vue de remédier aux abus possibles causés par cette extension, et, en somme, l'Etat s'en est remis aux soins du Conseil spécial et du Tribunal civil (législation normale) ou des Commissions prévues pendant la guerre, pour décider si un postulant rentrait ou non dans les conditions exigées par la loi et la jurisprudence pour pouvoir bénéficier du secours sollicité.

Au cours de la première délibération au Sénat de la loi de 1905, les mots *allocation fournie par l'Etat* ont été *introduits* dans le texte de l'article 22 par un amendement de M. Boudenoot. De plus, l'allocation, consis-

---

(1) La question des dispenses a été examinée à fond dans le Répertoire encyclopédique du droit français, publié par la Gazette du Palais, t. I, n° 17, 20-30 et 43, p. 557 et 561.

tant d'abord en une somme annuelle, est devenue *journalière* par suite d'une modification apportée par la Chambre et acceptée par le Sénat. Par contre, l'amendement de M. Bouveri, relatif à la contribution du département et des communes aux charges dérivant de la nouvelle législation, a été écarté par le Sénat.

Ainsi la suppression des dispenses a-t-elle nécessité un remaniement du régime des soutiens de famille; désormais le droit à une *indemnité pécuniaire* était sanctionné par un texte de loi.

## 2° Mesures prises dans d'autres pays

Le Journal officiel du mardi 5 novembre 1918 (Documents parlementaires : Chambre, Annexe n° 4991) publie un rapport intéressant de M. Marin sur les crédits additionnels relatifs à l'exercice 1918. Les diverses mesures prises en France en faveur des familles de militaires mobilisés sont analysées et l'honorable parlementaire les compare à celles prises par les Anglais et les Américains (pages 1581-82); il remarque en effet qu'en ce qui concerne l'armée américaine, « tous les hommes de troupe sont astreints à faire à leurs femme et enfants une délégation de solde obligatoire qui doit s'ajouter à l'allocation que l'Etat, de son côté, sert à la famille ». En effet, au montant de la délégation obligatoire, l'Etat ajoute une allocation mensuelle de 210 fr., de sorte que la famille reçoit de son chef et de l'Etat une somme mensuelle de 302 fr. 50 si le soutien est private (simple soldat), de 322 fr. 50 s'il est caporal, de

333 fr. 50 s'il est serjeant, de 378 fr. s'il est serjeant-major.

Pour ce qui est de l'armée britannique, M. Marin déclare que « le gouvernement anglais alloue aux familles de tous les hommes de troupe des indemnités pour charges de famille qui s'appliquent à la femme et aux enfants, la partie applicable à la femme variant avec le grade du mobilisé, tandis que le taux applicable aux enfants est le même pour tous les grades et diffère seulement suivant le rang de naissance des enfants ».

En Belgique, des allocations furent établies durant la guerre, ensuite les démobilisés eurent droit à une « indemnité de milice. »

En Italie, un nouveau ministère s'est formé portant la rubrique significative de : « Ministère d'Assistance militaire et Pensions ».

---

# **PREMIÈRE PARTIE**

## **ESSAI D'UN FONDEMENT JURIDIQUE DES LOIS INSTITUANT DES ALLOCATIONS A TITRE DE SOUTIENS DE FAMILLE**

---

### **CHAPITRE PREMIER**

#### **PRINCIPES DE DROIT SOCIAL SUR LESQUELS REPOSE LA LÉGISLATION NORMALE PRÉVUE POUR LE TEMPS DE PAIX**

L'idée fondamentale et primitive sur laquelle a gravité tout le système des allocations est la suivante : l'Etat essaye de remédier à l'absence du mobilisé, arraché à ses foyers pour accomplir son service militaire, alors qu'il est dans la force de l'âge et qu'il pourrait fournir aux siens une aide efficace et sûre. Déjà nous retrouvons en germe, à un degré assez effacé, il est vrai, les deux idées qui ont présidé tour à tour à l'élaboration du régime de guerre et qui peuvent se résumer en deux

•

mots saisissants : *Assistance* et *Réparations*, avec, en plus, une idée de *Reconnaissance*.

C'est donc en vue de sauvegarder les intérêts des familles, privées de leur soutien indispensable, que le législateur est intervenu.

## SECTION PREMIÈRE

### Du droit à l'assistance

Dans le Nouveau Dictionnaire d'Economie politique, publié sous la direction de J.-B. Say, I, page 69, est tracé un tableau de l'assistance telle qu'elle doit se pratiquer : « L'indigence, qui est le défaut d'équilibre », y est-il dit, « entre les ressources et les besoins, dérive de causes diverses : manque de travail, insuffisance de salaires, charges de famille, etc... Les Etats et Gouvernements ont prélevé une partie de leurs revenus ou de leurs impôts pour soulager les pauvres... Mais que dire de ces grands désastres, crises industrielles, qui suspendent la vie d'un pays, mais n'en arrêtent pas les exigences ? N'oublions pas que si les conseils de la prévoyance peuvent mettre à l'abri de l'indigence du lendemain, ils ne sauraient empêcher de soulager les misères imprévoyantes de la veille. » C'est d'après ces principes qu'il a paru nécessaire au législateur d'obvier, en une certaine mesure, au préjudice énorme occasionné par l'appel sous les drapeaux du soutien indispensable d'une famille.

Emile Chevallier a déclaré : « Pratiquez l'assistance intelligemment, donnez le secours moral à côté du secours matériel, et vous arriverez plus sûrement à relever les faibles. » Aussi a-t-on adopté comme mode d'assistance, non pas l'assistance en nature, qui d'ailleurs était difficilement réalisable, mais l'assistance au moyen d'une allocation journalière en argent qui présentait ainsi le caractère d'une prime au travail et en même temps une assurance contre la misère et la maladie.

Une théorie juridique s'est fait peu à peu jour, c'est celle du droit à l'assistance, qui peut se résumer à peu près ainsi : « L'Etat ne se propose pas seulement de donner un secours, il se reconnaît formellement débiteur et se considère comme obligé d'assurer la subsistance de tout indigent; celui-ci à son tour peut la réclamer comme un véritable droit. »

Il aurait été, en effet, scandaleux de voir des familles de militaires réduites à un état de dénuement à peu près complet, alors que leur soutien, c'est-à-dire celui qui leur était nécessaire pour assurer leur vie matérielle, avait été arraché de ses foyers pour accomplir son service militaire. C'est cette situation angoissante pour certaines familles qui a obligé le Gouvernement et le Parlement à étudier les moyens de secourir les vieux parents malades ou les jeunes femmes privées tout à coup de leurs soutiens et ayant très souvent — qu'elles soient ouvrières des villes ou paysannes des campagnes — d'assez lourdes charges à assumer. On a voulu, avant tout, et c'était le moins qu'on puisse faire pour eux, leur éviter les préoccupations les plus vives ; on a voulu amoindrir leur peine, sinon leur faire oublier le vide produit dans le foyer, du moins leur indiquer que la France, que servait leur soutien, avait pris intérêt à leur

situation et entendait pratiquer à leur égard une assistance dont on sentait de plus en plus la nécessité. Ainsi les familles pouvaient reprendre courage et attendre le retour de celui qui leur manquait tant. En une formule qui a été souvent employée : l'Etat a essayé dans une certaine mesure de se substituer au soutien incorporé, toutes les fois que l'état de nécessité a pu être prouvé

## SECTION II

### Du droit à la réparation

Mais la théorie s'est assez rapidement élargie. Dès avant la guerre de 1914, le mouvement des idées tendait à faire entrer la théorie des Allocations militaires à titre de soutiens de famille dans celle infiniment complexe du Risque professionnel. Bien qu'il soit téméraire de vouloir assimiler toutes les situations à celle de l'ouvrier qui se trouve en face d'un patron déclaré responsable en présence d'un accident, qui le plus souvent n'est pas dû à la faute de l'ouvrier, et que le patron doit indemniser en vertu de l'idée du risque créé par l'entreprise, nous pouvons toutefois, sans aller jusqu'à dire que la situation contractuelle de l'Etat vis-à-vis des familles nécessiteuses dont le soutien est appelé ou rappelé sous les drapeaux est identique à celle de l'ouvrier victime d'un accident, établir un parallèle entre les deux situations. D'un côté, nous avons l'ouvrier qui loue ses services à

un patron qui en retire profit mais qui doit supporter les risques de son entreprise; de l'autre côté, l'ensemble des citoyens représenté par l'Etat, personnification de l'intérêt général, a profité des services des militaires, il doit donc lui aussi supporter les charges, contre-poids des avantages qu'il retire de l'aide apportée par ceux qu'il enrégimente. C'est donc sur la base de la Réparation que s'est aussi bâtie la théorie juridique des secours à accorder aux familles des soldats ou marins. Mais l'Etat ne s'est reconnu cette obligation, au moins dans la législation du temps de paix, que vis-à-vis des familles nécessiteuses. Pendant la guerre de 1914 la législation a beaucoup évolué.

Ainsi nous pourrions dire que le système des Allocations militaires repose sur l'idée d'une réparation à accorder aux familles pour qui elle s'impose impérieuse, c'est-à-dire à celles qui sont réellement dans le besoin, ou en tous cas dont les moyens de ressources sont bien réduits ou les charges de famille devenues écrasantes. En résumé, dans la législation du temps de paix, c'est surtout une idée de solidarité nationale qui est prédominante, c'est la reconnaissance du droit à une assistance qui tend à devenir réparatrice.

---

## CHAPITRE II

### ELARGISSEMENT ET ADAPTATION DE CES PRINCIPES A L'ÉTAT DE FAIT CRÉÉ PAR LA GUERRE DE 1914

#### SECTION PREMIÈRE

#### Devoir d'assistance et de solidarité nationale

La guerre de 1914 a créé un état de fait nouveau. Dès le 1<sup>er</sup> août, le gouvernement déposait un projet de loi modifiant la loi du 7 août 1913 et demandant des crédits destinés à étendre à tous les mobilisés qui en auraient besoin le secours prévu par ladite loi. Dans un sobre exposé des motifs, le gouvernement indiquait l'intérêt de cette mesure, qu'il appelait les Chambres à ratifier à l'unanimité. Il montrait que la France ne se désintéressait pas de la situation matérielle de ceux qui gardaient le foyer, pendant que leur soutien répondait à l'appel de la Patrie; le Parlement ratifia au milieu de vives acclamations ce projet qui devint la loi du 5 août 1914,

montrant ainsi par là qu'il entendait apporter une aide aux ascendants vieux et malades, aux jeunes femmes brusquement privées de leur mari dont le travail productif assurait la tranquillité du ménage et la sécurité de leur existence, aux enfants qui risquaient de se voir réduits à un état de misère absolu. Les journaux de cette époque soulignèrent avec joie de telles mesures, que l'opinion publique ratifia avec enthousiasme et qui constituent bien, ainsi qu'on l'a dit avec raison, « une œuvre de pitié et de tendresse humaine envers les victimes de la guerre ».

## SECTION II

### **Dans quelle mesure l'Etat se substitue-t-il au mobilisé ?**

Le départ du mobilisé a causé dans tous les foyers — surtout au début de la guerre, lorsque l'aide matérielle (travail rémunéré assuré à peu près à toutes les femmes valides) n'était pas encore organisée ou lorsque beaucoup de soldats furent incorporés sans avoir pu mettre en ordre leurs affaires, sans avoir pu acquérir des avantages matériels (galons gagnés sur le front ou à la suite de services importants rendus) — un préjudice considérable.

Nous tous qui avons vécu les heures sombres du début de la guerre, savons quel arrêt brusque dans la vie commerciale, industrielle, agricole, s'est produit !

Depuis, ceux qui sont restés au foyer se sont ressaisis, les transactions ont repris, une organisation plus large du travail s'est produite. Il est vrai que la longueur de la guerre a épuisé les ressources de bien des familles, les soucis, la maladie, les deuils, se sont étendus dans beaucoup de foyers ; aussi la législation s'est-elle modifiée.

Ainsi que l'a si bien montré M. Levailant, secrétaire général adjoint à la Commission supérieure des Réfugiés, dans sa brochure « Guide du rapatrié et du réfugié » (1), « les allocations militaires sont un secours consenti par l'Etat pour assurer aux personnes dont le soutien a été mobilisé des vivres nécessaires à l'entretien de leur existence, dues non pas à tous, mais à ceux à ressources insuffisantes. Elles ont donc en principe un caractère strictement alimentaire ; en fait cependant on les accorde très largement à toutes les femmes et parents de mobilisés qui ne trouvent dans le travail que des ressources restreintes ou précaires ».

On peut donc dire que l'Etat se substitue, dans une certaine mesure, au mobilisé ; le but de la loi du 5 août 1914 et des lois ultérieures a été, sinon de se substituer totalement au mobilisé, quand ce dernier était soutien indispensable, tout au moins de fournir à sa famille une aide qui, dans bien des cas, sera efficace.

---

(1) Voir la rubrique consacrée aux Allocations militaires, p. 25 à 36.

### SECTION III

#### **Principe général de l'indemnité pécuniaire réparatrice du dommage causé**

Cette aide, pour être vraiment utile, devra être assez forte pour pouvoir amoindrir le préjudice matériel causé par l'éloignement du mobilisé, qui dans la force de l'âge subvenait aux besoins de ses vieux parents, de sa femme, de ses jeunes enfants.

#### **§ 1<sup>er</sup>.— Comment s'est établie la théorie de la responsabilité de l'Etat envers les victimes de la guerre ?**

A l'idée ancienne, vieillie, que « le fait du prince n'entraîne aucune indemnité », s'est substituée peu à peu, sous l'empire de la poussée de l'opinion publique, l'idée que l'Etat doit être rendu responsable du fait de guerre. En somme la guerre peut toujours être considérée comme un malheur public, qui autrefois ne donnait lieu à indemnité que pour les veuves et les militaires de la guerre invalides, mais aussi comme un risque qui doit être supporté à la fois par l'ensemble de la Nation représenté par l'entité morale qu'est l'Etat (dépenses publiques) et par chacun des citoyens pris isolément (dommages non indemnisés ou seulement indemnisés

en partie). Il est juste, si la guerre a détruit le bonheur de bien des foyers, d'en rendre responsable l'Etat, pour la défense duquel les mobilisés ont leur avenir brisé, ou, situation plus angoissante, sont à tout jamais malades ou sont morts pour la Patrie, laissant une veuve, des enfants, et, dans d'autres cas, des ascendants dénués de ressources.

Aussi l'Etat a-t-il reconnu qu'il existait là, pour lui, une obligation morale; c'est cette dette contractée envers les particuliers qui a été formellement reconnue par la législation de guerre, à la fois dans le projet de loi Masse, devenu loi des Pensions, qui constitue un progrès énorme sur la législation antérieure; dans le projet de loi relatif à la réparation des dommages de guerre, définitivement voté en 1919, et dans la loi du 5 août 1914 et les lois ultérieures.

Certains sont mêmes allés — théorie d'ailleurs vraie pour une guerre offensive — jusqu'à voir dans la guerre une faute grave des gouvernants; donc, l'Etat serait tenu de réparer intégralement tous les préjudices causés. Il semble jusqu'ici que c'est plutôt l'idée de risque qui a prévalu; l'Etat est responsable du fait qu'il n'a pu empêcher de se créer, il en doit réparation aux victimes de la guerre.

## § 2. — Conséquences de la théorie générale de la responsabilité de l'Etat

### A. — Allocations et réquisitions

Pour mettre bien en relief cette théorie, nous allons étudier rapidement les cas les plus importants où elle a

trouvé un champ d'application, et où une évolution s'est produite qui a donné lieu à des réparations quant aux personnes et en cas de pertes de biens.

Au terme primitif de « secours », on a de plus en plus substitué celui d'« indemnité ». C'est ce qu'a fort bien mis en lumière un député socialiste, M. Jean Bon, lorsqu'il prononça le 18 décembre 1918, à la Chambre, à propos du projet de loi relatif aux dommages de guerre, ces paroles : « En 1871, Thiers n'a proposé que des secours. Aujourd'hui vous soulignez le caractère de la loi en proclamant le droit à la réparation. C'est un progrès dans la voie de la solidarité nationale. » Le projet de loi concernant les dommages de guerre a admis une réparation forfaitaire et non pas intégrale.

La même solution fut adoptée en matière de réquisition civile et militaire, où, ainsi que l'a si bien montré notre distingué confrère M<sup>e</sup> Lucien Ginisty, qui fut longtemps officier attaché à l'Intendance, dans son ouvrage bien connu, il « s'agit de compenser le préjudice, la perte effective résultant pour le prestataire, du fait même de la réquisition, et qui en est la conséquence directe et immédiate. L'indemnité sera, par suite, l'équivalent réel de l'appauvrissement partiel causé au propriétaire par la dépossession de l'objet réquisitionné, de ce qu'on désigne le *damnum emergens*, mais elle ne doit rien comprendre de plus, car elle est exclusive de tout bénéfice et même du gain manqué, *lucrum cessans* ».

En matière d'allocations militaires, il nous semble également qu'il faut en principe exclure de toute indemnité les postulants qui n'ont pas été appauvris par suite de la guerre ; par contre, ceux qui l'auront été, pourvu d'ailleurs que cet appauvrissement soit assez important,

ont subi un préjudice grave qu'il s'agit ici de compenser, car la guerre en est la cause directe et immédiate. Si le secours alloué ne correspond pas exactement à la perte subie par le postulant, il tend à s'en rapprocher, car dans bien des cas la famille du mobilisé a pu remédier dans quelque mesure à l'absence de celui-ci, en dirigeant vers d'autres commerces son activité, en utilisant d'autres ressources.

Et, si nous poursuivons plus loin notre assimilation, nous dirons que la matière des allocations a nécessité, comme celle des réquisitions, des éclaircissements et des dispositions destinées à en réglementer l'application; tout en tenant le plus large compte de cette jurisprudence, les commissions exclusivement pour les allocations, les tribunaux et commissions pour les réquisitions, ont des pouvoirs étendus d'appréciation.

M. Ferdinand Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris, président du Comité national pour la réparation intégrale des dommages de guerre, dans un article très documenté (1), étudie les règles d'indemnisation par l'Etat en cas d'atteinte au droit de propriété et les droits spéciaux appartenant à l'Etat dans les temps de crise; il rappelle les définitions données par M. le Fur, professeur de droit à Caen : « la réquisition a pour but non seulement de fournir à l'armée les objets ou services nécessaires qu'on se refuse à lui céder volontairement, mais aussi tous ceux qu'on consentirait bien à lui céder mais à des conditions inadmissibles » ; par M. Claro, avocat à la Cour d'appel de Paris (Dalloz, 1916, 2, 177) : « elle permet à l'autorité militaire de se

---

(1) « De l'indemnité dans les réquisitions militaires ». La « Loi » du 15 février 1917.

procurer des marchandises à un prix dégagé des causes artificielles de majoration » ; par M. Olivier Martin, professeur à la Faculté de Rennes : « c'est une institution de guerre et de salut public » (Sirey, 1916, 2, 49). M. Larnaude en conclut que c'est un acte autoritaire de l'Etat, ce qui la différencie du contrat ; elle ne comporte pas les mêmes règles d'évaluation que l'expropriation, la législation italienne recherche le juste prix (décret-loi des 22 avril et 30 octobre 1915) mais ce n'est qu'une déclaration de principes (Cf. la loi autrichienne du 26 décembre 1912 qui parle de réparation intégrale). M. Larnaude démontre ensuite qu'il y a là un *jus singulare* et que ce n'est pas le droit commun qui s'applique (1). Il signale l'importance du rôle des commissions pour l'évaluation du préjudice causé, qui ont eu pendant la guerre à peu près les mêmes pouvoirs d'appréciation que celles instituées pour l'application des législations des allocations militaires, des dommages de guerre.

Enfin M. Larnaude, rappelant la situation tragique des sinistrés des pays envahis, établit une différenciation entre les diverses réparations accordées pendant la guerre, et termine par cet appel vibrant :

« Je supplie les prestataires de considérer le sort des grandes et seules victimes des dommages de guerre, les habitants des pays envahis.

La créance des prestataires est payée depuis longtemps ou sera payée demain. Mais quand donc luira pour le malheureux habitant du Nord et de l'Est la réparation qu'on lui promet intégrale ? Et de combien, même si elle est intégrale, sera-t-elle au-dessous de ce

---

(1) A consulter l'excellent ouvrage de M. Albert Boutin sur les « Réquisitions », où la pratique de ce « jus singulare » est nettement exposée.

qu'il a perdu. Cessons de parler de solidarité nationale, si nous refusons de la pratiquer. »

B. — Allocations et dommages de guerre matériels

Les allocations ont en somme, pendant la guerre, à peu près la même base juridique, non seulement que la première catégorie de dommages de guerre (ceux résultant de mesures ordonnées et définies par l'autorité militaire, réparés en vertu de la loi du 3 juillet 1877), mais encore que la deuxième, c'est-à-dire tous ceux résultant d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate.

a) EVOLUTION DES IDÉES. — La guerre a, jusqu'en 1914, été considérée comme un cas de force majeure, qui entraînait des conséquences désastreuses pour les citoyens ne donnant, dans beaucoup de cas, droit ni à réparation, ni à indemnité. C'était une calamité, un malheur public, dont l'Etat n'était pas considéré comme responsable. Une telle théorie fut la cause de désastres, tels que famine, avec mécontentement populaire et épuisement partiel ou le plus souvent complet des pays belligérants.

La question des dommages directs fut étudiée après la guerre de 1870-1871, mais on vota seulement un simple dédommagement à ceux frappés de « pertes exceptionnelles ». « Le droit » légal à une réparation n'était pas encore formellement reconnu. Il a fallu arriver à la guerre mondiale de 1914 pour voir sanctionner l'évolution en cours. Ainsi que le montre si bien M. Levailant (1), « par l'expression *dommages de*

---

(1) Guide du rapatrié et du réfugié, p. 85, *op. cit.*

guerre, il faut entendre, de façon pratique et courante, les dommages directs causés aux biens meubles et immeubles, soit par les troupes françaises ou alliées, soit par les troupes ennemies, pour la préparation et l'exécution des mesures offensives ou défensives résultant de l'état de guerre. A ces dommages seuls est assurée une réparation ».

L'ancien chef de cabinet du Préfet des Ardennes ajoute que « beaucoup de Français ont souffert indirectement de la guerre dans leurs intérêts matériels, que dans tous les départements des entreprises ont été arrêtées ou compromises, des commerces interrompus, des emplois supprimés, qu'enfin certains commerçants ont vu leurs bénéfices décroître ou s'interrompre ».

M. Levailant a raison de dire « certains », puisqu'on en a vu émarger à l'allocation, vendre des denrées très cher, frauder, violer parfois impunément toutes les lois concernant le ravitaillement du pays.

Comparant les dommages de guerre directs et indirects, M. Levailant termine ainsi son exposé préliminaire (1) : « Toutes ces pertes ou ces manque à gagner n'ouvrent droit naturellement à aucune indemnité ; il faut y voir une contribution à la défense nationale que chaque Français a l'obligation d'accepter. Les dommages directs, au contraire, subis par les citoyens habitant la zone des opérations, sont pris à la charge de toute la nation : ils sont réparés par la loi. »

Il nous semble tout de même qu'il y a réparation au moins partielle même des dommages indirects, justement grâce à la législation des allocations à titre de

---

(1) On pourra lire avec profit la rubrique consacrée aux « réparations des dommages de guerre », p. 35 à 92, *op. cit.*

soutiens de famille que nous nous sommes proposé dans la présente thèse d'étudier dans sa forme normale du temps de paix et surtout dans son évolution au cours de la guerre actuelle.

b) PRINCIPE GÉNÉRAL. — La loi du 5 août 1914 a été la reconnaissance légale de l'indemnité à supporter par l'Etat en raison de faits de guerre proprement dits, alors que jusqu'à cette époque les dommages matériels, considérés comme étant l'effet inévitable de la guerre, ne donnaient pas lieu à réparation et que seule l'idée de secours avait été timidement admise en 1871 et, en somme, était un précédent bien fragile, constituant pour les victimes de la guerre un droit bien aléatoire.

La loi du 26 décembre 1914 a marqué l'achèvement de l'évolution, elle a proclamé un droit jusqu'alors inconnu dans la législation française : celui pour tout citoyen victime d'un dommage matériel causé par la guerre, d'en obtenir la réparation intégrale.

c) CONSÉQUENCES DE LA LOI DU 26 DÉCEMBRE 1914. — Mais le difficile était de « déterminer les conditions dans lesquelles s'exercerait ce droit », sur le principe duquel tout le monde était d'accord. Nous avons assisté à des réactions en sens divers : tantôt le législateur a voulu étendre à l'infini, pourrait-on presque dire, ce droit à la réparation ; tantôt, au contraire, il l'a restreint à des cas nettement spécifiés.

Pour que les dommages de guerre donnent lieu à réparation, il faut qu'ils soient constatés et évalués avec précision. Nous verrons dans la 2<sup>e</sup> et la 3<sup>e</sup> partie de notre étude qu'il en est de même en matière d'allocations, car, pour obtenir le bénéfice de la législation des soutiens de famille, la preuve du préjudice causé par l'incorporation du militaire et sa disparition du foyer

familial doit être faite, elle sera appréciée par les Commissions instituées par le législateur.

d) DÉCRET DU 4 FÉVRIER 1915. — *Formes de la demande.* — Il établit la procédure à suivre. L'intéressé peut formuler une demande d'indemnité, ou la faire introduire par le maire de sa commune ou par un habitant également sinistré de la dite commune, ou enfin par un de ses parents. La demande doit contenir des renseignements sur le demandeur et son état civil (nom, prénoms, profession, domicile, nationalité), sur l'estimation du dommage d'après l'intéressé lui-même ; une indemnité a-t-elle déjà été perçue, indication par l'intéressé du chiffre réclamé sur la nature du dommage avec précisions à l'appui, quelle en est la cause (contributions de guerre, amendes, réquisitions, hébergement des troupes ennemies, saisie d'objets, destruction d'objets mobiliers ou d'immeubles) et enfin dans quelles circonstances de temps et de lieu a-t-il été produit ?

De même qu'en matière d'allocations où tout document prouvant l'état de nécessité doit être utilement invoqué, ici aussi tous les actes, factures, polices d'assurances, rapports d'experts permettant d'évaluer le dommage doivent être produits dans la demande déposée à la Mairie dans un délai de quinzaine, hors le cas d'empêchement justifié, à partir de la date fixée par le préfet du département sinistré.

e) DÉCRET DU 20 JUILLET 1915. — *Fonctionnement des Commissions.* — Elles diffèrent quelque peu de celles instituées par le législateur en matière d'allocations militaires, mais s'inspirent du même principe général et sont identiques dans leurs grandes lignes. Il y a en effet une Commission cantonale avec cinq membres : un juge-président, un délégué du ministre de l'Intérieur,

un des Finances, un délégué nommé par les maires du canton, enfin un désigné par le Conseil municipal dans chaque commune où ont lieu les dommages et siégeant pour l'examen des affaires de cette commune seulement (ceci est une particularité reconnue nécessaire).

Un premier recours peut être fait devant la Commission départementale qui se prononce sur la réalité et l'étendue du dommage, un conseiller à la Cour d'appel la préside.

Enfin, la Commission supérieure réunit toutes les compétences techniques et toutes les autorités politiques désirables pour concilier les intérêts de l'Etat et ceux des sinistrés ; elle prend pour base les évaluations faites par les deux premières Commissions et les révisé ; enfin, elle est une véritable Cour de cassation qui statue sur les questions de vice de forme.

L'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 a été complété par la loi du 5 juillet 1917, par divers règlements et instructions relatifs à la réparation des dommages de guerre, par le décret du 26 novembre 1918 et par l'arrêté du 22 décembre 1918 (Off., 23, p. 11028), visant l'application de cette législation aux territoires de l'Alsace et de la Lorraine.

f) LOI DU 18 AVRIL 1919.— Elle a été vivement discutée au Parlement (Voir Off., 1917, Sénat, nos 20-315-408. Chambre 1918, nos 50-578-641-719-878-904-1290-2095-2345 et annexes 2507-41440-5021-5375).

M. Eymond, député, fit un rapport supplémentaire qu'il présenta le 6 décembre 1918 au nom de la Commission des dommages de guerre chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre et modifié par la Sénat (Off. 1918, p. 1969 à 75) ; la discussion revint devant la Chambre en décembre 1918 où les premiers

articles de la loi furent votés, en janvier 1919 où fut âprement discutée la question du emploi.

L'article 1<sup>er</sup> pose le principe de l'égalité et de la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. L'art. 2 est le développement du droit à la réparation intégrale, tel qu'il découle de la loi du 26 décembre 1914 et l'énumération des dommages y donnant lieu.

La théorie de la réparation intégrale a été énergiquement soutenue par M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris, qui a été mêlé de très près à l'élaboration de la loi nouvelle. Aussi l'art. 4 décide-t-il que « l'indemnité, en matière immobilière, comprend le montant de la perte subie, évaluée à la veille de la mobilisation, et celui des frais supplémentaires nécessités par la reconstruction des immeubles endommagés ou détruits. L'octroi de ces deux éléments de l'indemnité est subordonné à la condition d'effectuer le emploi. Dans le cas où le emploi n'est pas effectué, l'indemnité comprend seulement le montant de la perte subie ». L'art. 6 édicte d'office une interdiction de emploi « s'il est reconnu irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique », ainsi que certains cas de dispense.

On a créé avec raison une distinction « entre les allocataires qui veulent collaborer à la prospérité économique en réinvestissant leur indemnité et ceux au contraire qui, renonçant à tout effort, se proposent seulement de recevoir des rentes » (1).

---

(1) La question de la réparation des dommages de guerre a été étudiée notamment dans l'ouvrage de M. Cayla, avocat, suppléant de justice de paix, et dans le Répertoire de législation et de jurisprudence (n<sup>os</sup> juillet 1919 et suivants) qui a publié un commentaire de la loi nouvelle.

C. — De l'indemnité de démobilisation (loi du 22 mars 1919)

Il a été reconnu que la législation des Allocations militaires était insuffisante, et qu'un complément s'imposait.

Le problème du relèvement économique du pays s'est posé, après les premières mesures de démobilisation, de façon plus angoissante que jamais. Aussi des propositions de lois ont été faites en vue de donner aux démobilisés une sorte d'aide matérielle qui leur permit de reprendre leur vie normale. Beaucoup sont rentrés épuisés et malades, on a voulu leur procurer un peu de sécurité, c'est ainsi notamment que l'Etat est intervenu pour garantir aux démobilisés leur place d'avant-guerre ou un emploi au moins équivalent. Une loi est intervenue pour empêcher que la mobilisation fût considérée comme un cas pouvant entraîner la rupture du contrat de travail.

Le 7 novembre 1918, MM. Bouveri et Théo-Bretin, députés, présentaient une proposition rectifiée (Off., Documents parlementaires, p. 1929) tendant à assurer aux combattants des armées de la République française une rente viagère de 50 francs par mois de présence aux armées pendant la durée de la guerre. Il y était dit notamment : « Nous déclarons que la collectivité a contracté une dette envers nos poilus... il y a donc lieu de ne pas les laisser seuls aux prises avec les difficultés de la vie et nous devons leur donner une compensation qui aura été bien gagnée. »

Le 29 novembre 1918, MM. Puech, Talon, Laguerre et Merlin demandaient qu'il soit accordé une prime de

démobilisation à tous les officiers, sous-officiers et soldats, au moment de leur libération. Ils reprenaient la proposition de M. Drivet et d'un certain nombre de leurs collègues qui, dès le 8 novembre, proposaient d'accorder une prime de retour dans leurs foyers à ceux qui auraient été mobilisés au moins un an pendant la guerre, mais ils déclarent la vouloir égale pour tous et dans leur exposé de motifs disent notamment :

« Le principe d'une pareille proposition s'impose au vote du Parlement. La nécessité comme l'urgence n'en sauraient être sérieusement contestées. On a admis la réparation intégrale de tous les préjudices directs et matériels qui proviennent de la guerre : préjudices aux personnes, préjudices aux propriétés.

Est-il admissible que seuls les combattants, les artisans de la victoire, soient exclus du bénéfice de ce droit nouveau si heureusement introduit dans notre législation ?

Ces primes seront prélevées sur les réparations dont sera tenu l'ennemi.

Or, ces réparations, c'est leur œuvre. C'est à leur bravoure, à leur indomptable héroïsme que la France les doit. Nul ne comprendrait qu'ils rentrent dans leurs familles sans avoir au moins quelques semaines pour voir venir et se remettre à leurs occupations et à leurs travaux.

D'autre part, il est inadmissible que soit par sa forme, soit par son insignifiance, cette prime ait les apparences d'une aumône. Enfin elle est égale pour tous : officiers, sous-officiers et soldats. C'est à tort que la proposition Drivet en prive les officiers. Confondus dans l'œuvre de guerre où chacun a lutté à la place qui lui était assignée, ils doivent tous avoir une part égale à

la réparation. » La proposition prévoit une prime de 1000 francs, versée à raison de 500 francs, au moment de leur libération et 500 francs au trentième jour qui suivra. Il est indiqué que les sommes ainsi spécifiées, conformément au principe général des Réparations soutenu notamment par M. André Lebon dans le Bulletin de la « Ligue française », seront avancées par l'Etat et reprises par lui sur les premiers paiements des réparations de guerre.

A la même séance (Off., p. 1945-46), M. Frédéric Brunet présentait une proposition inspirée des mêmes principes. Elle a été renvoyée pour examen à la Commission du budget. Des différences entre les démobilisés étaient faites. Le député de la Seine demande à l'Etat d'assurer une indemnité aux mobilisés lors de leur renvoi dans leurs foyers. Il reconnaît qu'une loi de réparation, pour être complètement équitable, devrait assurer à tous ceux qui doivent en bénéficier la réparation totale du préjudice causé, mais, devant l'impossibilité d'y arriver, il faut adopter un pis-aller acceptable.

« Quels que soient les sacrifices que la nation ait à supporter, par suite de l'adoption de la mesure que nous vous proposons, ceux-ci sont bien peu, au regard des sommes considérables dépensées à l'occasion de cette guerre. Elles ne sauraient en tous cas grever notre budget lourdement, car elles n'ont pas un caractère de permanence, il peut y être fait face par les ressources d'un emprunt auquel la nation entière souscrira avec joie.

En dehors du sentiment de reconnaissance qui nous dicte notre proposition, la justice l'impose à notre délibération.

En effet, pendant que ces hommes privés des joies de

la famille, exposés aux dangers de toutes sortes, enduraient les pires souffrances, ceux de l'intérieur ont pu trouver, soit dans les entreprises, soit dans de hauts salaires, des moyens d'économiser ; eux, n'ayant que leur solde, n'ont pu songer au lendemain de la guerre. Dans la vie civile ils auraient pour la plupart pu constituer une épargne plus ou moins forte, les circonstances les en ont empêchés. Notre devoir à nous est de compenser, dans une faible mesure, le préjudice qu'ils ont ainsi ressenti.

Du reste, qui donc pourrait s'élever contre une telle mesure lorsque la loi sur les réparations des dommages de guerre va assurer aux populations de nos régions envahies la juste réparation des dommages causés à leurs immeubles ou à leur fortune, qui donc pourrait discuter à ceux qui ont libéré le territoire, la faible réparation des dommages que, plus que quiconque, ils ont ressentis ? » L'article 1<sup>er</sup> de la proposition prévoyait une indemnité de 40 francs par mois de présence sous les drapeaux, plus pour les troupes combattantes une prime supplémentaire égale au triple des sommes portées au carnet de pécule. L'article 3 pose le principe que tout mobilisé rendu à la vie civile aura droit à une indemnité journalière de 5 francs par jour, tant qu'il n'aura pas retrouvé un emploi. Toutefois, le délai pendant lequel il pourra toucher cette indemnité est fixé à trois mois pour ceux ayant appartenu à des unités non combattantes, à six mois à des combattantes.

Le 4 décembre 1918 (Off., Doc. Parl., p. 1955-56), le groupe socialiste unifié proposait la création d'une prime de démobilisation en ces termes : « Nous pensons que la Chambre est unanime pour admettre qu'il est impossible de renvoyer dans leurs foyers les soldats de la

grande guerre sans leur allouer un pécule suffisant qui leur permette de réparer, en partie, hélas ! les dommages faits à leur situation en raison de leur présence sous les drapeaux. Nul ne conteste qu'il soit indispensable de les mettre en possession de sommes qu'ils pourront utiliser en attendant d'avoir retrouvé leur place normale. L'abondance des propositions faites à ce propos témoigne de l'intérêt de la question.

Celle que nous avons l'honneur de vous soumettre s'inspire du même souci. Elle a seulement la prétention d'être basée sur un système souple et équitable qui en rendra l'application facile. Nous espérons qu'elle recueillera votre adhésion.

On pourra nous objecter que la dépense sera lourde. A quoi nous répondons qu'il ne saurait pourtant en être de plus justifiée. Parmi les nombreuses dépenses qu'entraînera la liquidation de la guerre, nous ne saurions éviter celle-là en invoquant seulement des raisons d'économie.

Le calcul de la prime de démobilisation est fait sur cette base : 30 francs par mois de séjour dans la zone des armées, 15 francs pour l'intérieur avec majoration de 1/10 par enfant de moins de 16 ans à la charge du mobilisé. L'article 3 décide que le temps passé en captivité par les prisonniers sera compté comme temps de présence dans la zone des armées et pose le principe de la rétroactivité de la mesure demandée.

En présence d'un tel mouvement de l'opinion publique, que faisait de son côté le Gouvernement ?

Le 15 janvier 1919, le sous-secrétaire d'Etat Deschamps reconnaît formellement l'existence des droits pour les mobilisés.

Enfin, le 22 mars 1919, était votée une loi instituant une prime fixe de démobilisation de 250 francs et des primes supplémentaires de 15 et 20 francs.

D. — Du principe de la réparation appliquée au cas des orphelins  
de guerre

La loi du 5 août 1914 créait des allocations durant la guerre, mais ce n'était pas suffisant, aussi le législateur s'est-il vivement préoccupé du sort des enfants des militaires morts pour la France ; en effet, en cette matière plus qu'en toute autre, la disparition du soutien était préjudiciable aux intérêts des orphelins.

La loi du 27 juillet 1917, en instituant des Pupilles de la Nation, a voulu nettement indiquer par là que la nation se créait à elle-même, au profit d'une catégorie définie de citoyens, certaines obligations, une charge nouvelle, afin de réparer, autant qu'il est réparable, le plus grand préjudice moral qu'un être puisse subir du fait de la guerre. Déjà le 18 janvier 1871, le gouvernement décréta que la France adoptait les enfants des citoyens morts pour sa défense : ce ne fut qu'un beau geste. Cette haute pensée de l'adoption fut reprise par la loi de 1917, dont la nécessité se faisait impérieusement sentir, le projet de loi sur les pensions ne devant être définitivement voté qu'en 1919.

Cette loi a fait l'objet, notamment, d'une publication officielle de l'Office national des Pupilles de la Nation, d'un numéro spécial de « l'Image de la Guerre », septembre 1918, et de l'excellente brochure de M<sup>e</sup> Raynaldy, avocat à Rodez, président de la Section permanente de l'Office départemental de l'Aveyron : « La dette de la France envers les pupilles de la nation ».

Les mêmes principes qui ont présidé à l'élaboration de la Législation des allocations aux familles ont été reproduits en ce qui concerne les pupilles de la nation. La loi du 5 août 1914, d'abord loi d'assistance, est devenue de plus en plus une loi de réparation. La loi du 27 juillet 1917 marque une étape plus avancée encore dans la voie de la réparation intégrale. Elle affirme surtout les devoirs et les obligations de l'Etat. Elle applique, en effet, aux orphelins de guerre les principes du droit nouveau qui devaient être adoptés par le législateur dans la loi sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre. Mais, si la législation des allocations militaires ne s'applique en principe qu'aux nécessiteux ou aux familles peu aisées, la législation concernant les pupilles de la nation s'applique, sans distinction de fortune ni de rang social, à tous les orphelins : c'est un titre de noblesse qu'ils peuvent revendiquer en présentant une demande au président du Tribunal civil.

Cette loi respecte tous les droits des familles; la nation, par le geste de l'adoption, proclame seulement le « devoir de sollicitude qu'elle a devant ces malheureux enfants privés de leur père ou destinés à le revoir infirme ».

Ainsi que le proclamait la Déclaration solennelle lue au Trocadéro et affichée dans toute la France, cette loi est bien une loi de liberté, de fraternité, de respect mutuel, de concorde et de solidarité; c'est ce qu'ont nettement exprimé à Paris MM. Hébrard de Villeneuve, Viviani et Lafferre, en province notamment M. le professeur Valéry à Montpellier, et M<sup>e</sup> Raynaldy à Rodez, dans leurs si vivantes conférences.

Le caractère de cette loi a été bien défini par

M<sup>e</sup> Raynaldy (1) : « Le malheur qui a frappé les pupilles nous a sauvés, car leur père, leur soutien, qui sont tombés ont préparé la victoire. Nous nous devons donc, ne serait-ce que pour cette raison, et en dehors de tout sentiment de pitié et de solidarité qu'aucun Français ne peut cependant répudier, de bien peser l'immense et terrible préjudice qu'ils subissent et dont nous profitons, et, l'ayant ainsi bien mesuré, de le réparer aussi intégralement que possible... Le régime actuel est essentiellement provisoire ; il disparaîtra dès que la loi des Pensions et la loi des Pupilles pourront être simultanément appliquées... Le régime de demain consolide l'œuvre d'hier parce que d'abord l'Etat prend à sa charge l'entretien des orphelins, et ensuite parce qu'il fait de l'obligation accomplie bénévolement par les OEuvres une obligation légale. L'orphelin, quand il sera dans les conditions requises, aura un droit aux avantages de ce régime, droit qu'il pourra faire reconnaître et consacrer, s'il est contesté. Ainsi se trouve affermi, assuré le régime non pas d'assistance mais de réparation, dont peuvent bénéficier les pupilles. »

Enfin M<sup>e</sup> Raynaldy montre que ce régime comporte deux éléments : la pension due à tout orphelin de la guerre, des subventions diverses et exceptionnelles de de l'Office pour les pupilles adoptés par la nation en cas d'insuffisance de la pension ou des ressources de la famille ou enfin des ressources personnelles du pupille.

Nous avons fait cet exposé rapide de la loi de 1917 pour bien montrer que l'Etat a, en ce qui concerne les Pupilles de la Nation, reconnu qu'il avait à assumer une dette et que par là cette loi se rattache étroitement

---

(1) *Op. cit.*, p. 59 et sq.

aux principes de droit social qui ont servi d'assises à la Législation des Allocations militaires, c'est-à-dire que la collectivité devait, dans la plus large mesure possible, assistance et réparation envers les familles des mobilisés.

#### E. — De l'indemnisation en matière de pensions militaires

Nous allons essayer de montrer qu'en matière de Pensions, l'évolution a été à peu près parallèle à celle qui s'est produite en matière d'Allocations.

Ainsi que l'a fait justement remarquer M. Pierre Masse, la loi nouvelle des Pensions est destinée à avoir des répercussions sociales considérables, puisqu'elle règle le sort d'un grand nombre d'ayants droit ; aussi convient-il, avant de l'étudier sommairement, d'en faire l'historique.

a) COMMENT LES IDÉES ONT ÉVOLUÉ. — Le Congrès national des mutilés vota à l'unanimité la déclaration suivante : les blessés et leurs ayants cause peuvent prétendre à plus qu'à l'assistance de l'Etat, ils ont un véritable droit à la réparation des dommages résultant pour eux de leurs infirmités ; dans le cas où ce droit serait méconnu, son exercice devrait être entouré de garanties identiques à celles qui protègent le justiciable devant les tribunaux de droit commun. La loi du 31 mars 1919 a créé à cet effet des tribunaux départementaux et des Cours régionales, afin que les principes posés par le législateur soient respectés. Il en avait déjà été de même en matière d'accidents du travail, en matière d'allocations militaires, et de plus la loi du 18 avril 1919 sur les

dommages de guerre devait donner aux sinistrés à peu près les mêmes garanties.

Mais de tels principes n'ont pas été dégagés sans une lente élaboration ; ici plus encore qu'en matière d'allocations l'évolution a été laborieuse. Certes, sous l'ancien régime, de tous temps, les rois se sont inquiétés du sort des militaires que leur âge ou leurs infirmités rendaient inaptes au service. Comme l'indique nettement M. Lehmann, « les mesures prises en faveur des anciens soldats répondaient à une triple préoccupation : le souci de l'ordre public, que l'agitation des mécontents aurait pu troubler, la commisération et le désir de récompenser ceux qui s'étaient dévoués au service de la patrie, et les frères et sœurs, orphelins de père et de mère ; elle élève le taux des pensions, et par le décret des 13-16 prairial an II, en supprimant les grades, institue une pension uniforme, calculée sur la durée des services.

Le Directoire accomplit une œuvre de réduction et de révision. La loi du 28 fructidor an VII, qui resta en vigueur sous le 1<sup>er</sup> Empire, mais fut souvent suppléée par des décisions impériales arbitraires, réglemente minutieusement la matière. L'article 86 de la Constitution du 22 frimaire an VIII pose comme principe constitutionnel le droit à pension des militaires blessés ainsi que des veuves et enfants des soldats morts pour la patrie.

Nous pouvons donc conclure avec M. Lehmann que la Révolution a eu le grand mérite de substituer à la diversité de réglementations multiples, l'unité de lois s'appliquant à tous. Elle a enfin répudié la théorie de la pension, mesure gracieuse dépendant de la bonne volonté du gouvernement. Mais, n'ayant pas recherché le fonde-

ment de ce droit à réparation qu'elle reconnaissait pourtant obscurément, elle n'a pu l'établir avec netteté.

M. Lehmann étudie, d'une manière complète, le régime antérieur à la loi du 31 mars 1919. Il consacre les pages 11 à 26 à la loi du 11 avril 1831, montre que cette loi a été étroitement adaptée aux conditions de recrutement de l'armée de cette époque. La pension pour infirmités ou blessures, celle de la veuve ne sont que des pensions de retraites, liquidées par anticipation. Quatre conditions sont nécessaires : la blessure doit être incurable (art. 12), suffisamment grave, l'article 13 cite le cas d'infirmités ayant occasionné la cécité, l'amputation ou la perte absolue de l'usage d'un ou de plusieurs membres. Dans les cas moins graves, une troisième condition est exigée : il faut qu'il y ait pour le postulant incapacité de servir et de pourvoir à sa subsistance (art. 14). Enfin l'infirmité doit provenir « d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé ou enfin de maladies reconnues provenir des fatigues ou des dangers du service militaire » (art. 12).

La loi du 9 décembre 1916 a décidé que, pour les militaires incorporés pendant plus de soixante jours, les maladies aggravées au cours de la période où ils ont été mobilisés sont présumées provenir des fatigues du service. Ce minimum a été supprimé par la loi du 31 mars 1919.

La loi de 1831 a été vivement critiquée, dès les premiers mois de la guerre de 1914. Ainsi que l'a montré si lumineusement notre confrère Masse, la transformation profonde de notre organisation militaire impliquait un changement radical dans la législation des pensions. Les taux et barèmes applicables aux militaires professionnels ne peuvent pas être reproduits pour les non-

professionnels, qui ont formé l'immense majorité des mobilisés durant la guerre.

Ainsi que le montre M. le médecin-major Valentino, dans son ouvrage bien connu « l'Indemnisation des infirmités de guerre » (p. 27 et 28), la loi de 1831 a résumé la législation antérieure, l'a en quelque sorte étendue et codifiée, mais ne lui a pas fait perdre son caractère primitif de législation d'assistance. Comme le dit M. Lehmann : « Loin de poser le principe de la réparation, elle alloue arbitrairement, lorsqu'il s'agit des non-professionnels, des sommes dont les taux ne correspondent nullement à l'indemnisation du dommage subi et elle laisse en dehors de son domaine d'application la plupart des intéressés. » M. Valentino fait les mêmes constatations : « Il s'est établi, au sujet de la loi de 1831, une confusion déplorable. Sous prétexte qu'elle attribue une pension aux militaires atteints de certaines infirmités, on a pu croire que le droit à pension était posé, il n'en est rien ; le législateur est toujours maître de conférer à certains individus des avantages auxquels, par la suite, ces individus se trouvent avoir droit uniquement en vertu de la loi qui a bien voulu les leur concéder..... Il n'a pas tant cherché à établir en faveur des soldats infirmes un dédommagement basé sur un droit quelconque de l'intéressé qu'à secourir des soldats voués à la misère, exactement comme la législation civile secourt les pauvres..... On peut donc dire qu'en vertu de la loi de 1831 certains infirmes ont le droit de toucher une pension, mais on ne pas dire que notre législation ait posé en faveur des militaires infirmes le droit à réparation. »

M. Lehmann traite dans son ouvrage « le Droit des mutilés », édité par « le Fait de la Semaine » le 23 février

1918, p. 26 à 52, de la question de la réforme du régime antérieur à la nouvelle loi; il étudie ensuite (p. 52 à 68) le projet de la Chambre, et enfin les voies de recours (p. 69 à 76). De cette lecture nous pouvons conclure qu'il y a là une évolution d'idées identique à celle qui s'est produite en matière d'allocations : la loi du 4 août 1914, en effet, tout d'abord loi d'Assistance, est devenue rapidement une loi de Réparation. Comme en matière d'allocations, on a le droit de soutenir, ainsi que l'a fait M. Masse, que « la pension n'est évidemment pas la réparation pécuniaire d'une faute démontrée ou présumée commise par l'Etat », puisque l'Etat ne commet aucune faute, quand il défend son territoire attaqué.

Dans son rapport, p. 42, l'ancien sous-secrétaire d'Etat à la Guerre, se demandant d'où dérive le droit à pension en temps de guerre, répond à cette question en ces termes :

« Secours ou récompenses, les pensions ne constituaient nullement un droit : elles étaient concédées à titre gracieux, et leurs conditions d'obtention, ainsi que leurs taux, étaient infiniment variables. En dépit des nombreuses ordonnances, relatives soit aux pensions, soit aux gratifications (ordonnance du 27 août 1814), soit au régime de l'Hôtel des Invalides (institué par édit royal d'avril 1674), la situation des intéressés ne fut jamais définitivement réglementée : quelle que fût la précision des textes, ils ne pouvaient prévaloir sur la faveur toute puissante du roi. En cette matière comme en tant d'autres, le régime se caractérise par un arbitraire administratif presque absolu : l'octroi des pensions dépendait avant tout de la générosité du souverain. »

En effet, la constatation et la vérification du droit à pension étaient soumises exclusivement aux rouages

administratifs de l'armée : ordonnances de février 1585 et du 16 juillet 1604. Pourtant, dès le 24 juillet 1534, l'édit de François I<sup>er</sup> étendait le taux exceptionnel pour événements de guerre au cas des anciens combattants malades ou blessés.

La Révolution a essayé de réagir contre une conception aussi étroite et aussi insuffisante : c'est ce que constatent Lehmann et Prieur. Continuant leur historique de la loi du 11 avril 1831, ils étudient les modifications profondes apportées dans la législation des pensions par les idées nouvelles et la transformation de l'armée de métier en armée nationale. La Constituante pose pour la première fois le problème des veuves et des orphelins (loi des 3-22 août 1790) ; elle reconnaît, mais sans le sanctionner nettement, le droit du militaire devenu infirme à être indemnisé. Enfin, grande innovation, un décret des 18-22 août 1790 assimile les maladies aux blessures.

De son côté, l'Assemblée législative, par décret du 30 avril 1792, reconnaît les droits des femmes et enfants des blessés.

La Convention sanctionne la théorie qui a présidé à l'élaboration du régime des allocations militaires et a reconnu que l'Etat devait remplacer dans la mesure du possible le soutien de famille. C'est ainsi qu'elle accorda des pensions, notamment aux ascendants, époux, enfants légitimes et naturels reconnus.

M. Masse, dans son rapport, a exposé ainsi la nouvelle théorie juridique relative aux pensions qui est également applicable aux allocations : « Il n'y a pas davantage de contrat entre les citoyens et l'Etat ; l'impôt du sang est dû sans réserve. Dans la rigueur du droit national, il peut être exigé sans contre-partie directe au

profit de l'individu. Et cependant la pension est due. Nous ne voyons pas en elle, comme l'ancien régime, *une grâce en équité*. Il existe un véritable droit à pension, réglé par la loi, et sanctionné par un recours judiciaire. Quel en est le fondement ? Il nous paraît être triple. D'une part, la guerre, pour les personnes et pour les biens, constitue un véritable *risque social*. Elle entraîne, pour les provinces frontières, la dévastation ; pour un grand nombre de soldats, la mort ou les blessures. Il serait contraire à la justice, et à l'égalité entre citoyens, que les conséquences de ce risque ne fussent pas réparties, autant qu'il est possible, sur l'ensemble de la nation. D'autre part, il est naturel, il est conforme aux idées d'équité les plus élémentaires, que l'Etat vienne en aide, de façon réglée, à ceux qui ont souffert et se sont sacrifiés pour la collectivité. La pension est alors une manifestation de *solidarité nationale*. Enfin la pension, comme la solde, est pour partie la marque et la *récompense* du service rendu. »

M. Lehmann, de son côté, estimait que la reconnaissance du droit ainsi défini par M. Masse était incomplète, et M. Lugol de dire : « Il y a pour les mutilés et pour les veuves de nos soldats un droit formel à pension ou à gratification. Sur quoi est-il fondé ? Qu'importe, puisque ce droit est reconnu, qu'il soit fondé sur le risque social, sur la solidarité nationale ou sur l'idée de récompense des services rendus. Nous n'allons pas nous arrêter à des discussions de doctrine ou d'école ; il est nécessaire et suffisant de reconnaître ce droit. » Après avoir rejeté la vieille théorie classique, considérant l'infirmité de guerre comme une dette de service ou comme la conséquence d'un cas de force majeure dont l'Etat ne pouvait être rendu responsable, M. Leh-

mann déclare que « c'est dans le droit moderne, tout entier basé sur l'idée de la réparation par la collectivité des préjudices particuliers causés à certains dans l'intérêt de tous, que se trouve incontestablement le fondement juridique du droit des victimes de la guerre ». Pour lui, le droit du mutilé à réparation préexiste à la loi.

Enfin l'évolution qui a présidé à l'élaboration de la législation nouvelle et la soudure avec la législation ancienne ont été étudiées à fond par M<sup>e</sup> Léon Prieur, avocat à la Cour d'appel, officier du service d'administration du Service de santé, qui, dans ses divers ouvrages (1), montre comment le droit à pension, qui comportait essentiellement une preuve à faire, est devenu peu à peu différent ; comment la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'instruction du 21 janvier 1910 sur les gratifications, la loi du 9 décembre 1916 sur les allocations aux réformés n° 2 ont été un acheminement vers la nouvelle loi des Pensions (2), et enfin quel est le critérium actuel susceptible d'être accepté pour assurer le droit à la pension : blessure ou maladie, et non plus simplement l'ancien privilège du combattant : le risque de mort, tel qu'il était défini par les lois du 18 floréal an XI et le décret du 25 frimaire an XIV. M<sup>e</sup> Prieur trace un tableau complet de la nouvelle loi des Pensions militaires, puis il montre qu'évidemment, en temps de paix, la législation se restreindra quelque peu ; c'est d'ailleurs ce qui se produira également, et à un degré bien plus prononcé, pour la législation des allocations à titre de soutiens de famille.

---

(1) Guide administratif : Questions médico-légales concernant les malades et blessés de la guerre (1917). — Les sources du droit des veuves (1917). — Les expertises médico-légales militaires pendant la guerre (1918).

(2) La nouvelle loi des Pensions (Etude médico-légale de la condition et de la présomption d'origine, 1919).

Ainsi que le dit avec raison M<sup>e</sup> Prieur, « c'est dans les fatigues, les dangers, les nécessités du service, c'est-à-dire, en somme, dans l'accomplissement actif et intégral du devoir qu'on peut trouver le principe de l'indemnisation..... Tel est le sens rigoureux de la présomption d'origine, et il est impossible, dans ces conditions, d'y voir une diminution quelconque dans le mérite des bénéficiaires, ce qui serait arrivé si la notion de concomitance avait été substituée à celle de relation de cause à effet, c'est-à-dire si l'idée d'effort et de mérite avait cédé le pas à celle du hasard ».

Ainsi que le montrait clairement M. Paul Bourély, ancien sous-secrétaire d'Etat, dans un article documenté paru le 28 décembre 1918 dans le « Petit Méridional », il était déplorable de voir qu'à cette époque le Parlement en était encore à discuter les lois concernant les Dommages de guerre et les Pensions militaires. Il disait que deux dangers devaient être évités : la surenchère électorale et le gaspillage financier, d'un côté, et, d'autre part, le vote de lois incomplètes ou donnant lieu à des réparations insuffisantes :

« Mais la guerre a duré 51 mois et, depuis déjà trop longtemps, ses victimes attendent la réparation à laquelle elles ont droit. Il faut donc, je ne saurais trop le répéter, que la loi des Pensions soit votée d'extrême urgence et promulguée sans nouveaux retards. »

Le principe de la réparation est nettement posé par l'honorable député, en ces termes, que nous approuvons entièrement :

« Avec raison, les Congrès de mutilés ont protesté contre tout ce qui pourrait donner à la loi des pensions le caractère d'une récompense ou d'une libéralité. Lorsqu'il s'est agi de réparer les dommages matériels de

guerre, les Chambres et le Gouvernement n'ont pas hésité. Il n'en saurait être autrement pour le bien le plus sacré : la personne humaine (1).

C'est donc sur le principe de la réparation, sans restriction ni réserve, que sera fondée la nouvelle loi. Ceux qui sont morts pour la Patrie méritent que l'Etat se substitue à eux pour assurer à leur femme, à leurs enfants, à leurs ascendants les moyens d'existence qu'en travaillant ils leur eussent procuré. Ceux qui sont malades ou infirmes du fait de la guerre ont droit à l'entière compensation de la perte totale ou partielle de leur capacité de travail. Il faut, en un mot, que la pension des uns et des autres soit calculée de telle façon qu'elle assure à chacun le minimum d'existence que procure le travail à tout citoyen valide.

La pension, en conséquence, doit être établie d'après le coût moyen de la vie. Elle doit être révisable avec les variations de la cherté de l'existence. Tels sont les principes essentiels qui doivent être inscrits au frontispice de la loi.

Mais ce serait aller à l'encontre de l'égalité du droit pour tous à la même réparation pour le même dommage corporel, que de fixer des taux différents suivant la profession, la fortune, le gain ordinaire des ayants droit. Il faut une base uniforme à la pension.

Un autre mérite de la loi nouvelle sera d'étendre largement le droit à la pension et de ne plus chicaner sur l'origine des blessures ou des maladies, ou sur la cause des décès, toutes les fois qu'ils paraîtront résulter du fait même de la mobilisation. Enfin, bien que parcimonieusement, la loi nouvelle accordera des allocations

---

(1) Voir Lehmann. — Le Droit des mutilés : Introduction et passim.

annuells aux pères, aux mères et aux grands-parents dont les fils ou les petit-fils, qui leur venaient en aide, sont morts au service de la Patrie. »

Ainsi la nouvelle loi a mis en application les principes posés dans la brochure « Le Droit des mutilés », p. 7, où M. Lehmann écrivait : « L'infirme de la guerre doit recevoir une indemnité compensatrice du dommage que lui a occasionné son infirmité. Mais comment estimer le dommage ? Etant donné qu'il s'agit de réparation sociale et non purement individuelle, le préjudice devra être calculé par rapport à un « capital validité » considéré comme constant pour tous les citoyens. »

L'indemnité ne sera donc pas égale au préjudice, variable avec chaque cas, subi par chaque individu, mais représentera la réparation du dommage subi par l'homme valide, quelle que soit sa profession, lorsqu'il perd tout ou partie de sa validité.

Partant de ce principe, la loi attribuera annuellement à l'infirme absolu la somme qui lui est indispensable pour vivre d'après le coût moyen de la vie en France, et à l'invalidé partiel une indemnité calculée sur ce chiffre, strictement proportionnelle au pourcentage de son invalidité. »

b) DU DROIT A LA PENSION TEL QU'IL RÉSULTE DE LA NOUVELLE LOI. — Malgré tous ces efforts, une réforme plus complète s'imposait. Dès le 4 novembre 1915, le gouvernement déposait un projet de loi, 19 propositions furent soumises à l'examen du Parlement, des rapports furent faits : tout ce mouvement aboutit à la loi du 31 mars 1919 qui a réorganisé toute la législation des Pensions militaires ; en ce qui concerne les pensions d'invalidité elle a donné plus de garanties aux postulants, les décisions des commissions de réforme pouvant être

déférées devant le Tribunal départemental des pensions et en second ressort devant la Cour régionale. Ces deux organismes n'existaient pas avant la nouvelle loi, et on peut dire qu'ils répondent au même but que les Commissions instituées en matière d'allocations. Enfin les droits des veuves, des enfants légitimes, naturels reconnus et des ascendants à pension en cas de mort ou de disparition du mobilisé sont nettement précisés (1).'

Pour bien montrer quel est le caractère nouveau de la loi de 1919 et comment le législateur a sanctionné le principe de la réparation intégrale, nous ne pouvons mieux faire que reproduire la partie introductive de l'étude de M. Charles Cézard-Bru, parue dans les « Lois nouvelles », n° du 15 juin 1919, pages 34, 35, 36, où le savant professeur à la Faculté de droit de Toulouse définit en ces termes le droit à la pension :

« 1. — La loi du 31 mars 1919 diffère profondément, quant à son fonctionnement, des lois antérieures sur les pensions accordées aux militaires blessés ou à leur famille. Celles-ci s'inspiraient surtout de cette idée, que la blessure ou la mort rendant le militaire inapte au service ou le mettant dans l'impossibilité de l'accomplir, lui rendaient, par là même, inaccessible le droit à la pension normale pour ancienneté de services ou pension de retraite. En cas de blessure ou de mort, on lui donnait une pension compensatoire de celle qu'il aurait eue s'il avait pu rester au service.

Cette conception, naturelle et raisonnable, pour une

---

(1) Voir à ce sujet les ouvrages parus sur la nouvelle loi des pensions militaires et par exemple ceux de Gaston Vidal et Lehmann, de MM<sup>es</sup> Galtier et Gouin, du barreau de Marseille ; voir aussi Raynaldy, *op. cit.*, p. 7 à 26, Prieur, Crétin, Obellianne, Vincent, etc....

armée de métier, ne pouvait cadrer avec les bases sur lesquelles s'est formée notre armée nationale de la guerre, composée, en dehors des officiers de carrière et des sous-officiers rengagés, d'officiers et de soldats qui n'avaient ni droit, ni prétention à une pension de retraite pour ancienneté de services.

Et cependant, les victimes de la guerre avaient droit à réparation. La France la leur doit comme atténuation du préjudice causé et au soldat et à sa famille par la blessure ou par la mort.

2. — De ce point de vue encore la loi nouvelle diffère des lois anciennes. Celles-ci appréciaient l'invalidité par rapport à l'impossibilité ou à la possibilité de la continuation du service militaire : car le soldat de métier n'avait pas d'autre fonction sociale. La loi nouvelle devait apprécier et elle apprécie l'invalidité, moins par relations avec la continuation possible ou impossible du service militaire, qu'avec la continuation possible ou impossible du travail et de l'aptitude restant au blessé à se procurer dans la vie civile la même rémunération et le même bien-être. Loi de reconnaissance, elle est aussi une loi sociale, et comme la loi du 9 avril 1898 elle s'efforce de réparer le préjudice causé au blessé et, s'il y a mort, à la famille du soldat.

3. — Mais elle devait se montrer, et elle se montre plus large que la loi sur les accidents du travail. Dans une mesure presque toujours impossible à déterminer, mais certaine, dans la plupart, sinon dans la totalité des accidents, l'ouvrier a sa part d'imprudence, d'inattention, etc. De plus, il travaille dans son intérêt et le risque est une conséquence prévue et courue à l'avance. Le soldat blessé ou tué a joué un rôle passif ; la balle ou l'éclat d'obus frappent où ils passent.

En outre c'est dans l'intérêt de la France, et non dans son intérêt exclusivement personnel, que le soldat s'est volontairement exposé au risque de guerre. Il ne pouvait donc être question de forfait comme dans la loi de 1898, il devait être question de réparation aussi intégrale que possible. L'art. 1<sup>er</sup> de la loi résume ces idées dans la formule suivante : La République, reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie, proclame et détermine le droit à la réparation due aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre ; aux veuves, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui sont morts pour la France. »

#### F. — De la réparation accordée aux réfugiés

Le principe de réparation posé par la loi du 26 décembre 1914, nous l'avons vu, a reçu son application dans le cas des Pensions militaires et des Dommages de guerre. Un régime administratif à peu près identique a dû être institué en ce qui concerne les réfugiés et les soutiens de famille.

Celui des premiers constitue une véritable charte, c'est le statut des réfugiés : il comprend les 116 articles formant l'instruction ministérielle du 15 février 1918 qui prévoit le cas des réfugiés proprement dits, des évacués et des rapatriés. Les mêmes principes qu'en matière d'allocations ont triomphé. Comme l'a dit leur conseiller éprouvé M. Levailant : « En attendant que l'Etat les rétablisse chez eux, et leur donne les réparations ou les dédommagements auxquels leur droit a été reconnu, il s'acquitte à leur égard d'un devoir d'humanité et de tutelle en leur assurant l'assistance matérielle et

morale qui leur permet de vivre, de travailler, de produire, bref de supporter aussi utilement que possible pour eux-mêmes et pour le pays le sort inattendu et souvent rigoureux que la guerre leur a fait. »

Le gouvernement a lui-même reconnu que l'Etat avait contracté vis-à-vis d'eux des devoirs auxquels il ne pouvait se soustraire. Le ministre de l'Intérieur écrivait : « Il a été proclamé que l'assistance aux réfugiés correspond à une véritable dette contractée par la nation à l'égard d'une catégorie de citoyens qui a eu à supporter la plus lourde part des misères provoquées par la guerre, ou des sacrifices exigés par la défense nationale. »

» Il en est résulté que cette assistance ne constitue pas une faveur qu'il est loisible d'accorder ou de refuser aux intéressés dans des conditions qui laissent place à l'arbitraire, mais un droit réel dont les conditions d'exercice sont définies par un texte impératif et suffisamment explicite. »

Dans toutes les communes qui ont reçu des réfugiés, le maire, assisté d'une Commission locale comprenant un conseiller municipal, un notable et un réfugié, doit prendre des décisions intéressant ses administrés temporaires.

La Commission départementale est présidée par le préfet qui envoie un contrôleur départemental des réfugiés se renseigner dans les communes, ensuite des décisions sont prises.

La Commission supérieure donne son avis au ministre sur toutes les questions intéressant les réfugiés et révisé, en dernier ressort, les cas d'espèce et décisions des préfets qui leur sont déférés par les postulants évincés.

## CHAPITRE III

CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DES ALLOCATIONS.  
— EN QUOI DIFFÉRENT-ELLES OU RESSEMBLENT-  
ELLES A DIVERSES AUTRES MESURES PRISES PAR  
L'ÉTAT ET NÉCESSITÉES PAR L'ÉTAT DE GUERRE ?

Avant d'entrer dans l'étude pratique du régime des allocations à titre de soutiens de famille dans sa forme normale et surtout dans son évolution au cours de la guerre actuelle, il convient de préciser les caractères fondamentaux de cette législation, tels qu'ils résultent des principes que nous venons d'exposer dans leurs grandes lignes, et de montrer en quoi les allocations se rapprochent ou en quoi elles diffèrent des diverses autres mesures prises en France en faveur des victimes de la guerre.

L'allocation est essentiellement une indemnité accordée par la loi aux familles des mobilisés, c'est une indemnité journalière, mais cependant payée par périodes déterminées. Elle n'est donnée en principe qu'aux personnes nécessiteuses, c'est donc avant tout une loi d'Assistance, mais, au cours de la guerre de 1914, elle a surtout revêtu l'aspect d'une loi de Réparation. Le régime des

allocations, au point de vue juridique, constitue *la reconnaissance légale de la responsabilité de l'Etat en cas de guerre qu'il n'a pu ou n'a pas su empêcher* (ici l'idée de risque domine) *ou qu'il a provoquée* (ici l'idée de faute est prépondérante). Donc, comme toute guerre crée des victimes, l'Etat est tenu, en vertu d'une obligation dont il ne peut se délier, de réparer les dommages qu'elle a causés.

C'est en ce sens qu'on peut dire que la législation des allocations à titre de soutiens de famille fait partie de la série des mesures prises par le Parlement, sur l'initiative du gouvernement, en faveur des familles atteintes par la guerre.

La loi du 5 août 1914 est le complément nécessité par la guerre des lois préexistantes réglant la matière. Elle constitue de la part de l'Etat français *une reconnaissance formelle du devoir d'assistance et de réparation qui lui incombe vis-à-vis des familles des mobilisés, c'est la transcription dans un texte législatif nouveau de l'obligation morale de veiller à compenser le préjudice énorme qu'entraîne la disparition du militaire soutien indispensable*. On a voulu aussi dans une certaine mesure pallier à l'absence du mobilisé, c'est donc avant tout une loi d'Assistance et de Réparation.

Elle introduit donc pour les familles plus de sécurité.

L'important sera de fixer le droit à l'assistance.

Donc un seul élément est nécessaire : état de nécessité, provoqué par suite du départ du soutien.

Le texte de la loi du 5 août 1914 qu'on trouve notamment inséré dans l'Officiel, dans le Dalloz de guerre (I, 38) et dans les autres publications administratives définit ainsi l'allocation : « C'est une indemnité fournie par l'Etat pendant la durée de la guerre, quel que soit le

sort du militaire, dans les conditions à déterminer par décret. »

Une condition est jugée indispensable : « Il faut que le militaire qui a provoqué la demande remplisse les devoirs de soutien de famille. »

Nous verrons bientôt ce qu'il faut entendre par là.

De plus on doit exiger, à titre de garantie, l'absence d'autres ressources et subsidiairement l'existence de charges.

Ce système des allocations aux familles nécessiteuses des militaires soutiens de famille se complète par une série d'autres créations du législateur.

La question des « allocations de guerre de l'officier et du soldat » à elle seule a provoqué la publication d'une brochure spéciale de M. l'officier d'administration Obellianne.

La présente thèse a pour principal but de montrer que la législation des allocations militaires se rattache intimement au vaste mouvement social contemporain, la loi du 5 août 1914 a été l'extension d'un état de fait déjà consacré timidement par les lois du recrutement qui, elles-mêmes, tendaient de plus en plus vers une reconnaissance légale de la responsabilité de l'Etat, en cas de préjudice causé aux familles des militaires ou marins enrôlés sous les armes.

Tout le système actuel des secours-indemnités repose bien sur l'idée que l'ancien ministre de l'Instruction publique, le savant professeur Berthelot, exposait à ses amis, le 4 avril 1895, jour dit de « la Commémoration du banquet Berthelot : « Aujourd'hui nous déclarons le droit de tout homme à la vie matérielle, intellectuelle et morale. Nous déclarons que notre devoir à tous ne consiste pas seulement à aider notre prochain par une aumône

ou une charité trop souvent aveugle ou insuffisante, mais nous devons le prendre par la main comme un frère et lui *assurer, par tous les moyens pacifiques et légaux*, sa part légitime dans les bénéfices d'une société où toute jouissance et toute propriété sont les fruits du travail accumulés par les générations antérieures (1). »

La législation des allocations militaires ressemble beaucoup à diverses autres mesures prises par l'Etat et nécessitées par l'état de guerre. Comme pour la législation des pensions aux armées de terre et de mer, pour celle des réparations des dommages de guerre, le principe d'une indemnité générale à supporter par l'Etat du fait de la guerre apparaît.

L'Etat s'est engagé légalement dans « une sorte d'assurance obligatoire, dans la réalité pratique du terme », ainsi que l'a reconnu formellement le ministre de l'Intérieur.

Des droits ont été précisés, définis, élargis, tout en tenant compte des possibilités budgétaires, de l'évolution sociale, ainsi que des perturbations économiques causées par la guerre, telles que la hausse du prix de la vie. De là toutes les séries de dispositions prises par le Parlement et le Gouvernement en vue de sauvegarder l'existence matérielle des fonctionnaires, les augmentations des dépenses publiques, le relèvement des traitements de ses agents, la création d'indemnités de cherté de vie et de charges de famille sur une très large échelle, soit pour le personnel ne dépendant pas du ministère de la Guerre, soit pour celui en dépendant. Au ministère de la Guerre un bureau spécial des questions

---

(1) Dans la 3<sup>me</sup> partie de notre thèse nous essayerons de montrer quelles conséquences a entraînées ce régime.

ouvrières a été établi, il est destiné à régler toutes les questions litigieuses s'élevant à propos du personnel d'exploitation.

Souvent les indemnités allouées ont été si fortes que des mécontentements se sont produits. Dans de tels cas le système indemnité-réparation a été poussé à l'extrême; d'autres fois (au début de la législation des allocations aux familles des mobilisés, et dans certaines régions seulement ou en ce qui concerne certaines catégories de postulants) c'est l'idée d'indemnité-secours qui a prévalu, et qui, en définitive, a nécessité une refonte complète du système primitivement édicté.

Il est devenu de plus en plus nécessaire pour tous les postulants de connaître exactement leurs droits et la manière dont ils devront s'en prévaloir; aussi le législateur a-t-il soumis l'exercice de ces droits à un certain nombre de règles variables selon les cas d'espèce envisagés, et ainsi on a abouti à un peu plus d'équité.

La législation antérieure a été bien souvent améliorée vers plus de justice sociale: la loi du 23 janvier 1917 a étendu le champ d'application de l'allocation aux femmes en couches, qui, jusqu'alors, était restreinte à certains cas définis par la loi de 1913.

L'allocation aux petits retraités de l'Etat a passé par les mêmes relèvements de tarifs que celle à titre de soutiens de famille; elle a été régie successivement par les lois du 18 octobre 1917, du 30 avril 1918 et du 23 février 1919 (B. O. G., 1, 660-689) (1).

Les allocations aux réfugiés ont revêtu un caractère d'assistance beaucoup plus marqué que celles à titre de soutiens de famille, qui bien vite ont évolué vers une idée

---

(1) Voir l'étude complète du capitaine Flutet (lib. Lavauzelle).

de réparation. Des règles plus strictes, une surveillance plus étroite, des cas de déchéance plus étendus, ont eu lieu dans l'application de cette législation essentiellement temporaire, puisqu'elle n'est que la conséquence de l'état de guerre.

Enfin, en ce qui concerne la législation des pensions et des dommages de guerre, une solution plus équitable que celle des allocations militaires est intervenue ; on ne s'est pas demandé s'il y avait un état de nécessité ; on s'est simplement préoccupé du préjudice causé *in abstracto* et de son étendue.

De même en ce qui concerne les allocations attribuées aux militaires sans famille (B. O. G., 1918, p. 2097), circulaire du 18 juin 1918 (indemnité de 3 francs, puis de 5 francs), les hautes payes de guerre, d'indemnités de combat et la constitution de pécules au profit des militaires mobilisés (circulaire du 10 septembre 1918. B. O. G., p. 2804).

Le Parlement, en ce qui concerne le pécule à attribuer aux familles des disparus et des morts pour la France, a voté le principe d'une réparation égale pour tous, puisqu'il y avait égalité dans le sacrifice consenti, dans la souffrance (lois du 9 avril et du 29 décembre 1918, décret et instruction ministérielle du 6 février 1919).

---

## DEUXIÈME PARTIE

### FONCTIONNEMENT PRATIQUE DE LA LÉGISLATION DES ALLOCATIONS A TITRE DE SOUTIENS DE FAMILLE

---

## CHAPITRE PREMIER

### DES CAS DIVERS INVOQUÉS PAR LES POSTULANTS, ET DES LOIS, DÉCRETS ET CIRCULAIRES S'Y RATTACHANT

#### SECTION PREMIÈRE

Etude sommaire de la législation du temps de paix  
telle qu'elle découle des diverses lois de recrutement (1).

A. — Législation antérieure à la loi du 21 mars 1905

Dans la législation normale du temps de paix, ce sont  
exclusivement les communes qui supportent la charge

---

(1) Se reporter à l'excellent manuel de M. Daguin où la pratique de cette  
législation est exposée en détail.

fiscale des allocations. Mais la loi des 21-22 décembre 1882, qui accorde des secours aux familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux pendant l'absence de leurs chefs (Dalloz, 83, 4, 86, Bulletin lois, n° 12815, Voir D. Organisation militaire, V, n° 1834 et 1834 *bis*, lois politiques et administratives), autorisait les communes, en cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires et des centimes extraordinaires créés dans les limites du maximum fixé chaque année par les Conseils généraux, à s'imposer annuellement et extraordinairement jusqu'à concurrence de 3 centimes additionnels au principal des quatre anciennes contributions directes afin d'accorder des secours aux familles nécessiteuses des soldats retenus sous les drapeaux. L'article 85 de la loi des Finances du 13 avril 1898 porte qu'une loi déterminera les conditions dans lesquelles l'Etat accordera des subventions aux communes pour de telles allocations (Dalloz, 98, 4<sup>e</sup> partie : Recettes des communes, 5<sup>e</sup> centimes spéciaux, tomes I, VIII, n° 8911).

De plus, la loi de 1882 n'ayant autorisé l'imposition d'un demi-centime pour allocation qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des centimes extraordinaires portés à leur maximum légal, un contribuable est recevable à se prévaloir, pour obtenir décharge de ce demi-centime, de ce que cette insuffisance de ressources ne se serait pas produite si une partie des ressources n'avait pas été appliquée à des dépenses contraires à la loi (Conseil d'Etat, 29 juin 1900, D. 01. 3. 89).

A l'occasion de la discussion de la loi des Finances de l'exercice 1898, plusieurs membres de la Chambre avaient déposé un article tendant à attribuer aux familles nécessiteuses des réservistes, pendant les périodes d'instruction, un secours de 0 fr. 50 par personne et par

jour; et, après discussion et divergence d'opinions entre les deux Chambres, la disposition avait été votée à titre transactionnel: « Une loi déterminera les conditions dans lesquelles l'Etat accordera des subventions aux communes pour allocations de secours aux réservistes et à leur famille (Voir Répertoire Dalloz au mot: Recrutement, 296).

Un projet de loi fut présenté par le gouvernement, mais n'aboutit pas par suite de modifications introduites par le Sénat. La réforme retardée sous forme de projet spécial a été réalisée dans la loi des Finances du 13 avril 1900. Un crédit de 500.000 francs a été ouvert au ministère de l'Intérieur. Ce crédit est réparti entre les départements en tenant compte du chiffre de la population et de la valeur du centime; puis entre les communes qui ont inscrit dans leur budget un crédit pour l'assistance aux familles des réservistes et territoriaux, par le Conseil général, en raison directe du chiffre qui représente la subvention de la commune par tête d'habitant, et en raison inverse de la valeur du centime; dans chaque commune la répartition est faite par le Conseil municipal.

Mais la loi du 21 février 1901 a établi un nouveau régime qui consiste à ne pas poser de règle mathématique pour la répartition du crédit et à laisser au Conseil général et au Conseil municipal une pleine liberté d'appréciation, l'ancien système allant à l'encontre de la volonté du législateur qui était de favoriser les communes pauvres.

B. — Innovations apportées à cette législation par les lois  
de 1905 et de 1913

Les lois du 21 mars 1905 et du 7 août 1913, sur le recrutement de l'armée, édictent une série de dispositions applicables aux hommes renvoyés dans leurs foyers.

L'allocation est journalière, payée en espèces et par l'Etat; elle consiste en une somme de 1 fr. 25 par personne pour l'allocation principale, avec, en plus, une allocation supplémentaire dite majoration, fixée à 0 fr. 50 pour chaque enfant de moins de 16 ans, fils du soutien et effectivement à sa charge dans la loi de 1905, pour tous les enfants à sa charge dans la loi de 1913, ce qui constitue là une innovation importante.

PLUS DE LIMITATION AU NOMBRE DES ALLOCATAIRES. — Mais les deux plus grands changements apportés par la loi des finances de 1910 ont porté :

1° Sur le nombre des allocations à accorder. Alors que l'art. 102 de la loi des finances du 8 avril 1910 (D. 10. 4. 141) déclarait formellement que les allocations prévues par l'art. 22 ne pouvaient être accordées que jusqu'à concurrence de 12 p. 100 du nombre des hommes appelés momentanément sous les drapeaux, la loi des Finances de 1913 déclarait qu'il ne saurait y avoir de limites à apporter au nombre des allocataires; c'était en somme une réforme équitable, puisque cette limitation risquait d'entraîner de l'arbitraire et de l'injustice, mais dangereuse en ce sens qu'il fallait établir des règles strictes, afin de ne pas accorder trop généreusement, et à des postulants qui n'en étaient pas dignes, des subventions réservées en principe à des personnes réputées nécessiteuses.

En 1913, il a paru beaucoup plus équitable de les étendre à tous ceux qui étaient appelés sous les drapeaux et par conséquent aux jeunes gens de l'armée active. C'était *l'extension du droit d'assistance*, c'était déjà l'élargissement de la théorie primitive.

2° Sur le fonctionnement des commissions.

AUTRES AMÉLIORATIONS DE LA LOI DE 1913. — La nouvelle loi a relevé le taux des allocations, remplacé le Conseil départemental par un Conseil présidé par le juge de paix.

3° Elle a même fait davantage. En effet, comme le constatait dans son rapport le député Métin, l'effet de l'art. 12 de la loi de 1913 aura été d'étendre aux militaires des classes antérieures à la classe 1913 les avantages accordés à cette dernière et à celles qui suivent. Ces avantages résident dans la suppression du pourcentage des soutiens de famille par rapport à l'effectif, l'admission en compte des enfants à la charge du militaire et non plus seulement des enfants issus du militaire, le taux de 1 fr. 25 par journée et 0 fr. 50 par enfant, au lieu de 0 fr. 75 et de 0 fr. 25.

CRÉATION D'UNE JURIDICTION D'APPEL. — Enfin la loi du 7 août 1913, dans son art. 7, a créé une autre innovation importante. Elle a admis que le Tribunal civil pouvait statuer comme juridiction d'appel des décisions rendues par le Conseil cantonal présidé par le juge de paix.

C'est une garantie de plus accordée aux postulants.

En résumé, la législation antérieure à la loi du 5 août 1914 suivait déjà étroitement l'évolution observée dans l'organisation de l'armée, l'armée devenait de plus en plus nationale et les principes de droit social nouveaux pénétraient dans cette institution, de même que peu à peu

ils s'étaient établis dans le monde du travail et régissaient les rapports entre patrons et ouvriers, employeurs et employés.

## SECTION II

**Des diverses modifications créées par la loi du 5 août 1914 et les lois ultérieures, et de l'élargissement de la théorie primitive.**

Dès le premier jour de la mobilisation et bien avant qu'une étude approfondie de la question pût être faite, le législateur se préoccupa d'adapter le régime des allocations au nouvel état de fait créé par la guerre. En effet, l'art. 50 de la loi du 7 août 1913 (Dalloz 1915. 4. 10) édictait des dispositions applicables aux réservistes et territoriaux pendant les périodes d'instruction, mais qui n'avaient pas d'effet rétroactif et qui ne s'appliquaient qu'au temps de paix ; une législation spéciale était désormais nécessaire pour assurer pendant la guerre aux familles de tous les mobilisés nécessiteux des avantages égaux.

### § 1<sup>er</sup>. — Loi du 5 août 1914 instituant des allocations principales et des majorations

Les bénéficiaires de la nouvelle loi du 5 août 1914 furent les hommes de l'armée active, de la réserve et

de la territoriale (Circulaire du 23 août 1914, D. Guerre I, p. 102) et même les engagés volontaires (D. 15. 1. 20). La circulaire du 17 août 1914 maintenant les allocations aux territoriaux et aux réservistes de l'armée territoriale non encore mobilisés mais qui étaient susceptibles de l'être fut abrogée par celle du 14 septembre 1915, époque où on commençait à être en proie à de graves difficultés financières qui déjà gênaient l'effort social du législateur. L'allocation ne leur fut plus accordée qu'à partir de la convocation du soutien de famille.

#### A. — Allocations principales

A qui peuvent-elles être accordées ?

En principe à la personne suppléant le chef de famille ou le soutien mobilisés.

L'ordre de préférence pour la désignation de chef de famille est épouse, père, mère, ascendants ou collatéral (Circ. 4 octobre 1916) ; la circulaire du 22 octobre 1916 déclare que le mariage postérieur à la mobilisation n'enlève pas le droit à l'allocation. Ce mode d'attribution du bénéfice de la loi s'explique par des raisons pratiques faciles à saisir.

a) EPOUSES. — L'épouse du mobilisé a paru au législateur devoir être favorisée en cas de conflit. En effet, elle comptait à peu près uniquement sur lui pour vivre, et il a fallu la longueur de la guerre et la vaillance des femmes françaises pour les adapter à la situation nouvelle créée en 1914, pour leur faire remplacer très souvent, malgré des charges de famille qui dans bien des cas pesaient sur elles, leurs maris aux champs, à l'usine, à la tête d'une industrie ou d'un commerce.

b) ASCENDANTS. — Viennent ensuite les père et mère du mobilisé, pourvu qu'ils soient sans ressources et aient été effectivement à sa charge, et, à défaut de père et mère, les aïeuls.

c) COLLATÉRAUX. — Enfin on a admis assez vite que pouvaient également prétendre à l'allocation les collatéraux du mobilisé (1), pourvu qu'ils aient été à sa charge, en l'absence de tout autre membre de la famille susceptible de donner droit à l'allocation.

d) ENFANTS. — L'allocation ne peut être accordée aux enfants au lieu et place de la mère.

Dans certains cas exceptionnels, mais que la pratique a enregistrés assez souvent, l'allocation doit être accordée au lieu et place de la majoration à l'aîné des enfants de moins de 16 ans à la charge du militaire veuf, soit que ces enfants vivent seuls au foyer, soit qu'ils aient été recueillis par des tiers (Officiel, 5 mai 1916, p. 3905, R. A. 1917, p. 285).

e) FEMMES SÉPARÉES OU DIVORCÉES. — Enfin le législateur a été encore plus loin, il a admis que la femme divorcée et non remariée pouvait solliciter l'allocation, si le mobilisé a été condamné à lui verser une pension alimentaire à la suite du divorce. — En cas de conflit entre l'épouse séparée et la compagne, la jurisprudence des commissions attribue l'allocation à celle qui était en fait à la charge du militaire au moment de la mobilisation.

Pour ce qui est du cas d'une mère décédée ou indigne, la circulaire du 21 avril 1916 déclare que pour ces enfants recueillis l'allocation principale est attribuée à l'aîné de ces enfants si la personne chargée de la garde n'en

---

(1) Pour les frères et sœurs, voir R. A. 1917, 52, 110.

ne bénéficie pas déjà (en ce qui concerne le cas des enfants abandonnés, voir le Répertoire administratif 1917, p. 237).

f) VEUVES REMARIÉES. — Elles peuvent continuer à toucher la pension, mais ne touchent pas nécessairement l'allocation qui peut leur être enlevée.

g) COMPAGNES. — La circulaire du 23 août 1914 vise toute personne ayant un lien de droit avec le soldat, si elle est le chef de famille nécessiteuse et pourvu que le militaire soit son soutien unique ou principal. Le mariage postérieur à la mobilisation n'est pas, dit la circulaire du 22 octobre 1916, un obstacle au bénéfice de la loi (Voir Journal des Maires, 1917, p. 219), il en est d'ailleurs de même pour la pension militaire (art. 18 de la loi de 1919); mais, dans des cas exceptionnels, on peut admettre qu'une personne sans lien de droit avec le mobilisé, mais vivant au foyer dans des conditions de moralité satisfaisantes, peut solliciter le bénéfice de la loi. Cette compagne du mobilisé devait vivre à son foyer et constituer en fait la famille telle qu'elle est comprise dans la loi, c'est un minimum exigible. Il aurait été souvent excessif, a pensé le législateur, qu'une femme vivant en état de concubinage notoire avec un mobilisé fût privée tout à coup des ressources qui constituaient pour elle à divers égards un droit acquis, surtout quand des enfants sont nés de l'union libre.

h) AUTRES CAS. — Enfin toute personne ayant assumé la charge de l'entretien d'un mobilisé peut être considérée comme soutien de famille. La même disposition a été reproduite par l'art. 2 de la loi de 1917 instituant les Pupilles de la Nation.

Tels sont donc les divers postulants qui peuvent prétendre à l'allocation principale : bien entendu il peut y avoir transfert lorsque, à la suite d'un décès ou de toute

autre cause, le bénéficiaire cesse d'avoir à sa charge la famille nécessiteuse dont le militaire était le soutien et se trouve en fait remplacé à cet égard par un autre membre.

B. — Majorations

Quels postulants peuvent en demander le bénéfice?

a) ENFANTS DE MOINS DE 16 ANS. — Les majorations, dit la circulaire du 10 mai 1916, en se basant sur l'arrêt de la Cour de cassation du 16 juin 1916 (S. 1. 157), sont dues en principe au bénéficiaire de l'allocation principale pour les enfants issus du mobilisé. La circulaire du 24 octobre 1916 dispose que les Commissions ont le droit d'apprécier le nombre des enfants à la charge du mobilisé ; s'il s'agit d'enfants collatéraux, non issus du mobilisé lui-même, en somme des enfants issus de ses frères ou sœurs recueillis par lui, la majoration peut leur être refusée.

Lorsque tous ces enfants ont dépassé 16 ans, ils ne peuvent plus donner droit à aucune indemnité, car le législateur estime qu'ils peuvent par leur travail personnel se suffire à eux-mêmes.

Ce premier genre de majorations est prévu par la loi du 5 août 1914.

b) FRÈRES ET SŒURS DES MOBILISÉS. — Ce cas est envisagé par la circulaire du 26 juin 1917 et le Répertoire administratif, 1917, p. 99, et étudié dans le Journal des Maires, 1917.

\*  
\* \*

Mais le législateur a été appelé à innover et à créer de nouvelles majorations jusqu'alors inconnues : ce sont

celles qu'on désigne sous le nom d'allocations additionnelles pour ascendants (loi du 31 mars 1917) et supplémentaires par enfant mobilisé (loi du 29 septembre 1917).

§ 2. — Loi du 31 mars 1917 instituant une allocation additionnelle

A. — Pour ascendants et par ascendant

IDÉE GÉNÉRALE DE LA LOI. — Elle est prévue par l'art. 10 de la loi du 31 mars 1917 (D. 4. 135), qui stipule qu'elle s'élèvera à la somme de 0 fr. 75 pour les parents, beaux-parents, grands-parents « *à charge du mobilisé avant la guerre, dénués de ressources et incapables de travailler* ». Le but de cette réforme est facile à comprendre : le législateur s'est ému de la situation de fait grave des ascendants, surtout lorsque ceux-ci sont en mauvaise intelligence avec leur belle-fille ou lorsque cette dernière, par suite de lourdes charges de famille, ne peut leur venir en aide (1). Il était souverainement inique de songer que de vieux parents avaient élevé, au prix de combien de privations, un fils bien-aimé, marié mais leur venant en aide, que la mobilisation leur avait enlevé au moment où ils allaient être récompensés de leurs sacrifices, où ils allaient prendre enfin un peu de repos et qu'une indemnité spéciale ne leur était pas allouée de ce chef. C'était le cas de beaucoup de familles;

---

(1) Voir : Répertoire administratif, 1917, page 42.— Journal des Maires, 1917, pages 98 et 145.

aussi une mesure de bienveillance et, disons-le aussi hautement, de réparation s'imposait.

C'est cette réforme qui a été accomplie en 1917; elle permet à la fois d'accorder une allocation additionnelle aux ascendants dénués de ressources et de sauvegarder leurs droits, lorsque, leur fils se mariant, le bénéfice de l'allocation principale leur est retiré, après un nouvel examen, par les Commissions instituées par la loi. Enfin, ajoutons que l'allocation additionnelle peut leur être attribuée, d'après la circulaire du 29 septembre 1917, même si la veuve du mobilisé a opté pour la pension militaire et en touche les arrérages. Il en était autrement avant cette circulaire et les Commissions refusaient systématiquement toute allocation additionnelle dans un tel cas, ce qui était fâcheux.

De plus, nous rappelons pour mémoire que les mêmes idées qui ont présidé à l'élaboration de la loi du 31 mars 1917 ont été reproduites dans la nouvelle loi des Pensions militaires du 31 mars 1919 (art. 28 à 34).

#### B. — De ses divers cas d'application

a) ASCENDANTS DU MARI MOBILISÉ. — C'est le cas normal, le plus intéressant et qui très certainement a le plus contribué à l'élaboration de la nouvelle loi.

b) ASCENDANTS DE LA FEMME DU MOBILISÉ. — Il dérive tout naturellement du premier cas envisagé. Le Répertoire administratif (année 1917, p. 238) traite de la question des ascendants de la femme du mobilisé et indique notamment que le bénéfice de l'allocation additionnelle leur était applicable. Voici d'ailleurs à ce sujet quelle avait été la réponse faite à M. Nadi, dans l'Offi-

ciel (1917, 4<sup>e</sup> partie, p. 24) : « Il vient d'être décidé que l'allocation additionnelle prévue par l'article 10 de la loi des Finances du 31 mars 1917 pour les seuls ascendants du mobilisé pouvait être accordée, dans les mêmes conditions, aux ascendants de la femme dénués de ressources et réellement à charge, même si cette allocation a été déjà attribuée aux premiers. » C'est pousser assez loin la bienveillance ! aussi nous avons eu sous les yeux l'exemple d'une postulante évincée par une Commission cantonale, puis en décembre 1917 par la Commission d'arrondissement de St-Affrique, cette dernière ayant jugé avec raison que cette famille, qui touchait déjà plusieurs allocations tant principale qu'additionnelle avec en plus des majorations, n'avait pas droit à une nouvelle majoration.

c) QUESTION DU CONJOINT. — La majoration pour conjoint a été examinée dans le « Journal des Maires » (année 1917, p. 145) qui publie un commentaire de la circulaire du 16 mai 1917.

Le ministre de la Guerre répondit d'ailleurs dans l'Officiel par l'affirmative à M. Pezet, député de Montpellier, qui demandait si, « lorsqu'un des ascendants d'un militaire mobilisé percevait déjà l'allocation, le conjoint de cet ascendant pouvait réclamer le bénéfice de l'article 10, s'il était également à la charge du mobilisé ».

d) AÏEULS ET AÏEULES. — Le « Journal des Maires et des Conseils municipaux », août 1918, page 189, à la question de savoir s'ils peuvent recevoir l'allocation pour ascendants, lorsque le mobilisé a des ascendants directs, répond ainsi :

« Ils ne le peuvent pas expressément. Cependant l'article 10 de la loi du 31 mars 1917 porte que « si le mobilisé avait à sa charge avant la guerre des ascendants

» dénués de ressources et incapables de gagner leur vie,  
» une allocation de 0 fr. 75 sera accordée à chacun de  
» ceux-ci. »

» Ces termes, qui prévoient l'existence de plusieurs ascendants aptes à recevoir l'allocation ou la majoration, nous semblent pouvoir s'appliquer aux aïeuls qui étaient à la charge du mobilisé *avant la guerre*, mais exclure, par contre, ceux d'un mobilisé postérieurement au 2 août 1914 qui n'aurait pas eu, avant sa mobilisation, de grands-parents à sa charge. »

Une telle interprétation paraît avoir été rejetée parfois par les Commissions qui, avec raison, ont admis qu'il pouvait y avoir des cas intéressants où des grands-parents, valides avant 1914, ont depuis la guerre vieilli, sont malades, et par conséquent seraient devenus pour le mobilisé une charge, s'il était resté au foyer; il y a là, semble-t-il, un préjudice à réparer.

#### C. — Des circulaires interprétatives de la loi du 31 mars 1917

Ce sont celles des 3 avril, 7, 16 mai et 17 décembre 1917 (1).

a) CIRCULAIRES D'AVRIL ET DE MAI 1917. — Où doit s'introduire la demande d'allocation additionnelle? Au lieu de la résidence des ascendants qui bien souvent est le même que celui du soutien. Il peut se faire que, bien que ne vivant pas sous le même toit, l'ascendant reçoive régulièrement des subsides de son fils (ou de son

---

(1) Rép. adm., janvier 1918, p. 9 (Commentaire des circulaires des 7 et 16 mai 1917). — Bull. Off. Int., décembre 1917, p. 548 (Commentaire de la circulaire du 17 décembre 1917).

beau-fils). Ceci est une question de fait à établir par le postulant.

Les autres règles posées par ces circulaires sont les suivantes :

1° Lorsque le mobilisé est célibataire et qu'une allocation principale a été attribuée aux père ou mère, l'allocation peut être accordée à l'autre conjoint ;

2° Elle peut l'être également aux grands-parents ;

3° Aux termes de la loi du 9 avril 1915 le régime de la pension était exclusif de l'allocation, mais la circulaire du 29 septembre 1917, nous l'avons vu, a abrogé cette disposition ;

4° Une comptabilité spéciale avec numération distincte a été instituée.

Il est bien entendu que cette allocation additionnelle est servie, sans qu'il existe pour les bénéficiaires l'obligation de résider sous le même toit que le titulaire de l'allocation principale.

b) CIRCULAIRE DU 17 DÉCEMBRE 1917. — Le « Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur » publie un commentaire de la circulaire du 17 décembre 1917 (complétant celles des 7 et 16 mai qui, nous venons de le voir, prévoyaient que les demandes devaient être adressées à la Mairie du lieu de la résidence des intéressés et non à celle de la localité habitée par les soutiens mobilisés avant leur appel sous les drapeaux et décidaient qu'il y avait lieu de tenir une comptabilité spéciale des allocations additionnelles aux ascendants et d'adopter pour les certificats de l'espèce une numération distincte). Il en résulte, lorsque le bénéficiaire d'une allocation principale et l'ascendant auquel l'allocation additionnelle est attribuée n'habitent pas la même commune, que les doubles emplois se produisent et que les changements

survenus dans la situation de l'allocataire principal sont ignorés au domicile de l'ascendant.

C'est pour remédier à une telle situation de fait que le système suivant a été adopté. Par un avis d'admission de l'ascendant dans un autre arrondissement, le préfet (ou le sous-préfet) du lieu où réside le titulaire de l'allocation principale sera avisé ; on lui fera également part des changements survenus dans la situation de l'allocataire principal, de nature à suspendre ou à faire cesser le droit à l'allocation additionnelle. Voici la façon dont sera avisée l'Administration préfectorale.

« Le sous-préfet (ou le préfet) fait connaître que tel ascendant du mobilisé dont la femme perçoit l'allocation dans votre département a été admis à l'allocation additionnelle qui lui sera payée à..... Vous voudrez bien prendre note de cette décision. »

### § 3. — Loi du 29 septembre 1917 instituant une allocation supplémentaire par enfant mobilisé (1)

C'est une des plus importantes innovations du temps de guerre.

#### A. — Principe général

La loi, en effet, avait posé le principe que toute famille habitant en commun n'a droit qu'à une allocation prin-

---

(1) Voir pour le Commentaire de cette loi les excellents exposés faits dans le Journal des Maires et des Conseils municipaux, année 1917, p. 243. — Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur, septembre 1917, p. 465. — Répertoire administratif Maires, 1917, p. 243, 318-319.

cipale, quel que soit le nombre de ses soutiens présents sous les drapeaux. Il a paru utile de tenir compte de ce que les familles « ayant plus d'un mobilisé » éprouvaient plus de gêne que celles qui n'en avaient qu'un. C'est pour remédier, dans une certaine mesure, à une telle situation de fait, à la diminution des ressources d'une famille qui a plusieurs soutiens mobilisés, que la loi du 29 septembre 1917, dans son article 19, a créé une allocation de 0 fr. 75 par jour pour chaque enfant mobilisé vivant au foyer en dehors du soutien principal.

La circulaire du 15 octobre 1917, visant l'application de l'art. 19, en précise nettement la portée : « Ces dispositions », y est-il dit, « ont pour but de compenser dans une certaine mesure la diminution des ressources qu'a entraînée pour les familles la perte des salaires des membres mobilisés. »

La Notice officielle dans sa rubrique n° 2 (taux actuel) se contente d'indiquer que ces allocations sont attribuées d'office, mais qu'il faut que les enfants au titre desquels elles sont réclamées soient effectivement mobilisés, tués, disparus ou prisonniers. La Notice précise que, selon la circulaire du 15 octobre 1917, n'y donnent pas droit les ouvriers d'usine, les agriculteurs et les réformés.

Ajoutons que cette allocation supplémentaire ne peut se cumuler avec une allocation d'ascendant. L'art. 19 *in fine* (Voir Bulletin des communes, 1918, nos 3 et 4, p. 56) s'exprime ainsi : « La majoration sera dans les mêmes conditions accordée aux ascendants, lorsqu'ils seront seuls titulaires de l'allocation principale. »

B. — Quels soutiens peuvent donner droit à l'allocation supplémentaire ?

La caractéristique principale de cette allocation est qu'elle ne prévoit pas le concours des Commissions instituées par la loi du 5 août 1914. Elle doit être demandée directement par les postulants au préfet ou au sous-préfet qui se contentera de vérifier si les conditions requises sont bien remplies.

Des controverses assez vives eurent lieu concernant l'application de la loi.

Aussi admit-on très vite que cette allocation était également due pour chaque enfant mobilisé vivant ou rattaché au foyer, pourvu qu'il soit prouvé qu'il vienne en aide avant la mobilisation au postulant, en dehors du soutien principal.

L'article 19 de la loi du 29 septembre 1917 (Officiel, 30 septembre) déclare : « Au cas où le père et l'un ou plusieurs des enfants vivant au foyer seront mobilisés, il sera accordé à la titulaire de l'allocation principale une somme supplémentaire de 75 centimes par enfant mobilisé.

» Si le père n'est pas mobilisé et si l'allocation principale a été accordée du fait d'un des enfants mobilisés, dans les conditions du paragraphe précédent, il sera alloué au bénéficiaire de l'allocation une même majoration de 75 centimes pour tout autre enfant mobilisé. »

C'est en vertu de ces principes que le ministre de l'Intérieur (Voir Off., 9 mars 1918, p. 868, et Rép. adm., 1918, p. 126) répondit à M. de Montaigu, député, qui demandait si une orpheline qui a quatre frères mobilisés et touche l'allocation pour l'un d'eux, a droit à l'allocation

tion supplémentaire pour chacun des trois autres : « Si l'orpheline est bénéficiaire de l'allocation principale, elle est considérée au point de vue de la loi du 5 août 1914 comme chef de famille et peut prétendre aux allocations supplémentaires pour chacun de ses trois frères mobilisés en dehors du soutien principal, étant bien entendu que la sœur et les frères célibataires constituaient une famille unique et que ces derniers contribuaient bien par leur travail ou leur salaire aux ressources communes du foyer. »

Le « Journal des Maires », 1918, p. 181, se demande comment on doit entendre l'expression *enfants vivant au foyer* ». D'après une réponse ministérielle (Off. 12 février 1918, p. 411), ce sont les enfants mobilisés venant en aide à leur famille soit par du travail, soit par des envois d'argent réguliers, si le militaire vivait en dehors du foyer.

D'après cette interprétation, les enfants même majeurs ou mariés peuvent ouvrir le droit à la majoration. C'est contestable pour ceux qui sont mariés.

« Mais il ne nous semble pas (déclare le Journal des Maires) qu'un fils célibataire, qui vivait au foyer avec son père mobilisé sur sa propre exploitation, puisse prétendre à la majoration. Il ne pouvait donner lieu qu'à l'allocation principale en faveur du père lui-même. »

#### C. — Pièces à joindre à la demande

La question des pièces à produire à l'appui de la demande d'allocation supplémentaire a été traitée dans le Répertoire administratif (janvier 1918, jurisprudence ministérielle : Intérieur, p. 42).

La circulaire du 15 octobre 1917 (Répertoire administratif, avril 1918, p. 101 et 102) résume les démarches à accomplir :

« Les familles susceptibles de bénéficier de ces allocations supplémentaires adresseront leur demande au sous-préfet de l'arrondissement et y joindront autant de certificats de présence au corps qu'il y a de soutiens mobilisés, en dehors du soutien principal, celui-ci ayant déjà ouvert droit au bénéfice de l'allocation de 1 fr. 50. Elles justifieront aussi qu'elles figurent bien sur les listes des bénéficiaires de la loi du 5 août 1914. » Cette dernière preuve est faite en pratique, grâce à la mention du numéro du certificat d'admission à l'allocation, et à l'indication de la commune où est domicilié le titulaire.

Le rôle du sous-préfet est enfin tracé :

« Après avoir constaté le bien-fondé de la demande, il inscrira d'office le chef de famille pour autant d'allocations supplémentaires que de droit. Il tiendra compte des radiations à faire sur avis de l'autorité militaire, chaque fois qu'un enfant cessera d'être effectivement mobilisé ou deviendra soutien principal, le précédent n'étant plus présent sous les drapeaux.

» Le point de départ de l'allocation supplémentaire est fixé au 1<sup>er</sup> octobre 1917, date qui est celle de l'entrée en vigueur de la loi du 29 septembre, pour tous les mobilisés présents au corps, et au fur et à mesure de leur incorporation pour les autres.

» Il ne sera pas établi d'états de paiement spéciaux ; le rappel afférent à la période en cours sera porté sur les états de la période suivante. »

D. — Des règles établies par la circulaire du 7 janvier 1918.

La circulaire Fabre du 7 janvier 1918 (B. Int., p. 19 et 20) est destinée à compléter celle du 15 octobre 1917 et à faire cesser toutes divergences d'interprétation. Elle croit devoir une fois de plus souligner le but de la loi qui, dit-elle, ressort nettement des débats et des motifs qui ont accompagné la proposition de loi : la situation des familles dont plusieurs membres sont mobilisés impose à l'Etat un devoir de plus qui est d'essayer, dans une certaine mesure, de compenser par une allocation supplémentaire le préjudice occasionné.

D'un côté ouvraient droit à cette allocation supplémentaire les enfants que la mobilisation avait privés de leurs salaires, à fortiori ceux qui ne touchent pas même la solde militaire : tel est le cas, dit la circulaire, des militaires tombés au champ d'honneur, décédés au cours de leur mobilisation, disparus, prisonniers de guerre, prisonniers civils, en dehors de ceux internés en Suisse et continuant à travailler, etc. Des mesures spéciales furent d'ailleurs prises en leur faveur ou en faveur de leurs familles.

De l'autre côté sont placés ceux qui, mobilisés ou assimilés, au point de vue de la loi du 5 août 1914, continuent à percevoir un salaire ou qui sont simplement détachés dans une usine, en équipe agricole, ou réformés, ils n'ouvrent donc pas droit à une telle allocation.

Mais lorsqu'un réformé temporaire ou n° 2 meurt, il est légitime d'admettre que, la cause qui faisait obstacle au bénéfice de la loi ayant disparu, le droit des familles réapparaît et l'allocation supplémentaire peut être attribuée (Off. 1918, p. 3, 180. Rép. ad., 1919, p. 28).

Les termes de « vivant au foyer », employés par la loi du 29 septembre 1917 pour ouvrir droit au bénéfice de cette allocation, visent les enfants mobilisés vivant ou rattachés au foyer et venant en aide à leur famille, soit par leur travail s'il s'agit d'une contribution à l'exploitation commune, à laquelle il y a lieu de suppléer par l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, soit par des envois d'argent réguliers si le militaire vivait en dehors du foyer. Ce dernier cas s'est présenté assez souvent en pratique : dans l'Aveyron, par exemple, c'était le cas de certains mobilisés des jeunes classes (1910 à 1919), loués comme domestiques dans une commune de leur arrondissement natal, qui envoyaient avant leur mobilisation à leurs parents des subsides réguliers ; tel sera le cas également d'un jeune homme gagnant dans une ville de gros salaires. La 1<sup>re</sup> catégorie d'enfants visés par la circulaire du 7 janvier 1918 est fréquente : ce sont tous les soutiens qui étaient le plus souvent célibataires et qui, dans la force de l'âge, cultivaient la terre et rendaient les plus grands services à leurs parents ou à leur mère veuve.

La circulaire précise que la famille doit être nécessaire, au sens admis par la loi du 5 août 1914. Elle édicte à ce sujet une interdiction et précise qu'il y a non-cumul de cette allocation supplémentaire avec une pension militaire : une veuve, titulaire d'une pension du chef de son mari tué à la guerre et qui en touche les arrérages, ne peut donc prétendre, au titre de ses autres fils mobilisés, au bénéfice de la loi du 29 septembre 1917, car la pension n'entraîne pas elle-même la présomption de nécessité : si la veuve est vraiment nécessaire, elle peut se placer sous le régime des allocations.

La circulaire, en ce qui concerne les pièces à produire,

annonce que des instructions ont été données par le ministre de la Guerre aux généraux commandant les régions pour que des certificats constatant qu'un militaire est présent au corps, a été tué, est disparu, ou a été fait prisonnier, soient envoyés aux familles par les dépôts ou services.

Enfin, s'il s'agit de prisonniers civils, il pourra être suppléé aux certificats officiels sus-indiqués par tous les renseignements possibles tels que lettres particulières, attestation de deux témoins rapatriés, déclaration certifiée sincère souscrite aux risques et périls des intéressés.

La circulaire, dans un dernier alinéa, reconnaît qu'il peut arriver que les familles se croient lésées par les décisions de l'administration préfectorale à laquelle il appartient d'inscrire d'office les ayants droit sur les listes des allocataires. En pareils cas, les familles peuvent saisir les commissions d'appel de leur réclamation. Ces commissions statueront, s'il y a lieu, dans les formes ordinaires. Pour les dossiers à soumettre à la Commission supérieure, il était recommandé aux préfets d'apposer au timbre gras ou à l'encre de couleur, sur la chemise contenant les documents, la mention « loi du 29 septembre 1917 ».

---

## CHAPITRE II

### DE LA DEMANDE INITIALE D'INDEMNITÉ

C'est un principe de droit commun qu'il ne suffit d'avoir un droit, encore faut-il établir comment il peut être exercé.

Comment vont donc s'y prendre les divers postulants pour faire valoir leur droit à l'allocation ou aux majorations ? Deux questions se posent naturellement à nous : celle de savoir quels moyens d'action sont réservés aux postulants, et comment s'effectue l'instruction de ces demandes initiales.

#### SECTION PREMIÈRE

##### Des preuves à fournir à l'appui de la demande

Tout réclamant pour la première fois une indemnité à titre de soutien de famille doit obligatoirement faire

valoir ses droits dans une demande dont les détails ont été réglés minutieusement et qui obligatoirement doit contenir divers renseignements.

A. — Législation du temps de paix

La loi du 7 août 1913, la dernière des lois de recrutement établissant des allocations pour soutiens de famille, déclare que les familles des réservistes et territoriaux qui, au moment de leur convocation, remplissent effectivement les devoirs de soutiens indispensables, peuvent recevoir une allocation journalière, pendant la durée de la période.

En vue d'obtenir cette allocation fixée à 1 fr. 25 par jour et majorée de 0 fr. 50 pour chaque enfant de moins de 16 ans, l'homme appelé à accomplir une période devra adresser avant le 15 décembre de l'année précédant la convocation, au maire de la commune où il réside, une demande dont il lui sera donné récépissé.

Cette demande, réglementée par l'art. 2 de l'instruction du 16 janvier 1911, B. O. E. M. 4 à 6, comprendra à l'appui :

1° Un relevé des contributions payées par le réclamant ou ses ascendants, certifié conforme par le percepteur. Ce relevé a été conservé tel quel pour la législation de guerre. Sur la demande, le pétitionnaire devra déclarer que ni lui ni la famille ne sont imposés, ni ne possèdent de ressources dans une commune autre que celles pour lesquelles est produit le relevé des contributions.

2° Un état certifié par le maire de la commune, et indiquant le nombre et la position des membres de la

famille vivant sous le même toit ou séparément, le revenu et les ressources de chacun d'eux.

Cet état a été conservé en principe dans la législation postérieure, mais des formules officielles ont été introduites dans la demande (Instruction du 10 août 1908 modifiée par celle du 9 février 1909, B. O. G. 1909, 160).

3° La carte postale — avis modèle S — qui lui aura été adressée par le commandant de recrutement, afin que la preuve de l'incorporation du soutien soit faite. Pendant la guerre la preuve se fit de façon différente et finit même parfois par disparaître.

#### B. — Législation du temps de guerre

La législation créée par la loi du 5 août 1914 et les lois ultérieures s'inspire en principe des mêmes données, mais diffère quelque peu de celle du temps normal. Exceptionnellement, durant les années de guerre, la preuve à faire a été beaucoup facilitée, souvent on s'est contenté de constater un état apparent de nécessité.

Plusieurs sortes d'allocations ayant été instituées, il a fallu distinguer, selon qu'il s'agit d'une demande d'allocation principale ou de majorations formulée en vertu de la loi du 5 août 1914, d'une demande d'allocation additionnelle formulée en vertu de la loi du 31 mars 1917, ou enfin d'une demande d'allocation supplémentaire présentée en conformité de la loi du 29 septembre 1917.

Les premières sont demandées sur une feuille jaune double, les deuxièmes sur une feuille simple verte, les troisièmes sur une feuille simple blanche. Les diverses formules adoptées facilitent le travail du postulant qui ainsi n'a plus qu'à les remplir. Il indiquera d'abord la

date, le lieu où a été incorporé le soutien et le nom du corps.

PREUVES DE L'ÉTAT DE NÉCESSITÉ. — 1° *Situation de fortune.* — Il importe de préciser quelle est la situation de fortune du demandeur ou des divers membres de sa famille. Le nombre des allocataires n'étant plus limité, il fallait de toute évidence que les Commissions instituées par la loi du 5 août 1914 se prononcent en toute connaissance de cause sur la question de savoir si tel postulant est vraiment nécessaire ou non. C'est pourquoi le postulant doit obligatoirement préciser quelles sont ses ressources, indiquer si la famille possède des biens et quelle en est l'importance, quels sont les salaires gagnés par tel ou tel membre de la famille, les divers revenus (créances, loyers...) et enfin, pour les ascendants, si ceux-ci bénéficient ou non de la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

2° *Des dettes.* — Les dettes sont également un élément qui doit être mis en relief, mais encore faut-il qu'une preuve nette de leur réalité soit apportée par les postulants. A cet effet, le conservateur des hypothèques délivre gratuitement, à tout intéressé qui lui en fait la demande, un certificat d'inscription de dette hypothécaire grevant tel ou tel bien jusqu'à concurrence de telle ou telle somme.

Enfin, il faudra savoir si le postulant est propriétaire ou non de la maison qu'il habite, s'il touche ou non des loyers, si la famille est ou non propriétaire du jardin attenant à l'habitation, enfin et surtout, en ce qui concerne une exploitation agricole, il faut bien préciser les conditions dans lesquelles elle a continué après le départ du mobilisé (quelles en sont les cultures, nombre d'hectares, de têtes de bétail).

3<sup>o</sup> *Charges de famille.* — La question des charges de famille est également importante, elle a fortement préoccupé le législateur qui a voulu montrer toute sa sollicitude vis-à-vis des familles nombreuses.

Le postulant mentionnera les personnes qui sont à sa charge, leur âge, la nature de leurs occupations, leur sexe, la place qu'elles occupent dans le foyer et l'étendue du préjudice subi par suite de la mobilisation du soutien.

4<sup>o</sup> *Maladies.* — Les maladies des postulants ou des autres membres de la famille doivent être indiquées avec précision. Les certificats médicaux peuvent être joints à la demande. Les notes pharmaceutiques peuvent également servir de documents.

5<sup>o</sup> *Préjudices résultant de la guerre.* — Le postulant a aussi intérêt à montrer quels préjudices la guerre a apportés dans son foyer ou, s'il s'agit d'une épouse, dans son ménage. S'il possède une exploitation agricole il essaiera de montrer que cette exploitation a périéclité, s'il est commerçant que son commerce s'est fortement restreint ou même qu'il a dû cesser de l'exercer.

6<sup>o</sup> *Situation non équivoque de soutien.* — Enfin et surtout le postulant doit montrer qu'il était le soutien, c'est-à-dire celui sans le secours duquel la famille est dans la nécessité. Pourtant, au cours de la guerre de 1914, des postulants qui étaient une charge pour leur famille ont osé faire des demandes et parfois ont obtenu gain de cause !

7<sup>o</sup> *Observations complémentaires.* — Une place est en outre réservée pour les diverses particularités ou événements à signaler : désastres, incendies, sinistres de nature à impressionner les Commissions.

Pour toutes ces interventions, il est absolument né-

cessaire, déclare la « Notice officielle du ministère de l'Intérieur », que les noms et prénoms des postulants soient très lisiblement écrits avec l'adresse complète, surtout pour les grandes villes.

Comme nous avons essayé de le montrer, la situation du militaire doit donc être nettement exposée.

## SECTION II

### Comment la demande est instruite

Qu'il s'agisse de la législation du temps de paix ou de celle du temps de guerre, comme d'ailleurs en matière de Réquisitions et de Pensions par exemple, le maire joue le rôle d'agent de transmission. Il est chargé de centraliser tous les renseignements utiles qu'il transmet au préfet qui joue le rôle d'agent-contrôleur. Ensuite des Commissions spéciales se réunissent, elles décident la question de savoir si le postulant mérite de bénéficier de la loi.

#### A. — Procédure du temps de paix

On peut en donner un aperçu rapide en disant que les listes et les dossiers de demandes annotés sont envoyés par le maire au préfet, qu'il est statué sur ces demandes par le Conseil spécial institué à l'article 22 de

la loi du 11 mars 1905, Conseil qui se réunit sur la convocation du préfet.

a) RÔLES DU MAIRE ET DU PRÉFET. — Voici comment s'exprime à ce sujet la circulaire ministérielle de 1911 : « Le Maire délivre aux familles un récépissé des pièces produites et soumet les demandes au Conseil municipal.

» Il dresse une liste des demandes formées dans sa commune et les envoie au préfet accompagnées de l'avis motivé du Conseil municipal.

» Les demandes et dossiers complets doivent parvenir au préfet quinze jours au moins avant la date fixée pour la réunion du Conseil départemental. »

b) CONTRÔLE DE LA GENDARMERIE. — Le préfet peut, lorsqu'il le juge utile, faire procéder par la gendarmerie à une enquête sur la situation de la famille.

La même procédure est suivie pour les demandes adressées par les familles après l'incorporation.

La circulaire du 15 septembre 1912 (B. O. Guerre, P., p. 1777) établit les modèles d'enquête à effectuer en matière d'allocations ; la gendarmerie, en ce qui concerne les jeunes gens de l'active, examinera la situation des père et mère (état civil, profession, état de santé, conduite et moralité, situation de fortune, charges de famille, reçoivent-ils l'allocation aux vieillards), celle des enfants, de l'appelé marié, de la famille.

Pour ce qui est des réservistes et des territoriaux, il y aura lieu de se renseigner sur la situation du réclamant, de sa famille, de ses enfants.

#### B. — Modifications apportées par la législation de guerre

a) POUVOIRS DU MAIRE. — Ici la demande est également déposée à la Mairie, mais le Conseil municipal

n'est pas appelé à statuer. Le maire, représentant les intérêts de la population et en même temps devant dans une certaine mesure sauvegarder les intérêts de l'Etat, en ne favorisant pas des réclamants indignes, centralise les demandes ; il doit en principe les examiner soigneusement, vérifier le bien-fondé des assertions du postulant, s'entourer de tous les renseignements qu'il jugera bons ; il est enfin appelé à formuler son avis : il peut le donner extrêmement favorable et indiquer pourquoi il estime que le postulant mérite bien l'allocation, ou entièrement défavorable en exposant les raisons qui le poussent à se prononcer ainsi, ou enfin favorable avec quelques réserves ; il peut dire également qu'à la rigueur la demande peut être rejetée, mais qu'en raison de certains faits (maladies graves, diminution notable de bien-être, situation de famille vraiment digne d'intérêt, services rendus à la Patrie) il estime que la demande peut être examinée avec humanité et bienveillance, en un mot il laisse à la Commission le soin exclusif de décider s'il y a lieu à octroi de l'allocation sollicitée.

b) ENQUÊTE DE LA GENDARMERIE. — Toutes les affirmations des intéressés sont soumises au contrôle de la gendarmerie. Les enquêtes, en principe, s'effectuent toujours en conformité de la circulaire du 15 septembre 1912, car en temps de guerre, plus que jamais, il convient de déterminer dans quelle mesure les enfants viennent en aide à leurs familles, s'ils vivent chez leurs parents, ou chez autrui, ou s'ils forment un ménage distinct, d'indiquer leurs gains s'il y a lieu. La question des infirmités et des charges de famille a de plus pris une grande extension.

Il faut d'ailleurs remarquer que la même évolution

s'est produite qu'en matière de pensions ; au début de la législation, il fallait une preuve ; bientôt on a admis le principe d'une présomption, de l'état de nécessité avec preuve contraire à établir par l'Administration, qui « dans son enquête pourra recourir à l'intermédiaire de tous fonctionnaires ou agents, tels que receveur de l'Enregistrement, des Contributions indirectes, percepteurs, instituteurs, facteurs, gardes champêtres, cantonniers, etc., etc. (1) ».

---

(1) Guibal-Peyre. — Assistance aux familles de mobilisés : « Instruction et décisions ».

## CHAPITRE III

### DES DIVERSES JURIDICTIONS ET DES VOIES DE RECOURS

De même qu'en matière de dommages de guerre et de pensions militaires, la demande d'indemnité de tout intéressé postulant une ou plusieurs allocations ou majorations est examinée par les Commissions compétentes qui évaluent s'il y a eu préjudice causé, et, en cas d'affirmative, dans quelle mesure on doit le réparer.

De grandes différences apparaissent entre la législation normale et celle du temps de guerre.

#### SECTION PREMIÈRE

#### Procédure instituée par les diverses lois de recrutement

##### A. — Conseil départemental

Aux termes de l'article 22 de la loi du 21 mars 1905, c'est le Conseil départemental qui désigne annuellement les soutiens indispensables de famille.

a) COMPOSITION. — L'article 3 de l'instruction de 1911 déclare que ce Conseil siège au chef-lieu du département et est composé du préfet, président, ou, à son défaut, du secrétaire général ou du vice-président du Conseil de préfecture; du trésorier-payeur général; du directeur des Contributions directes; de trois membres du Conseil général, pris dans des arrondissements différents, et d'un Conseiller d'arrondissement, désignés par la Commission départementale.

b) RÉUNION. — L'article 4 prévoit deux cas en ce qui concerne les jeunes gens de l'active, le Conseil statuera en ce qui concerne le contingent à incorporer et sur les demandes faites par les militaires effectivement présents sous les drapeaux. Ses décisions font l'objet de procès-verbaux d'admission sur lesquels les bénéficiaires d'allocations journalières sont inscrits par ordre alphabétique dans chaque commune. Les titulaires des allocations reçoivent des numéros d'ordre.

Le Conseil statue, en même temps, lorsqu'il y a lieu, sur les radiations à opérer par suite de changements qui auraient pu survenir dans la situation de fortune des familles. La circulaire de 1912 rappelle expressément que le Conseil départemental doit statuer lui-même sur chacun des dossiers et non pas déléguer des commissions et sous-commissions prises dans son sein. L'article 26 de la circulaire de 1911 s'occupe des réservistes et territoriaux.

c) NOTIFICATION AUX AUTORITÉS INTÉRESSÉES. — L'article 5 déclare que le préfet doit adresser après chaque réunion du Conseil départemental une copie des procès-verbaux au sous-intendant militaire désigné par le directeur de l'Intendance.

En outre, il transmet directement à chaque comman-

dant de bureau de recrutement intéressé un extrait des procès-verbaux dont il s'agit, pour les cantons compris dans son ressort avec compte rendu adressé au ministère.

Le sous-intendant établit pour l'ensemble du département un état des ayants droit à l'indemnité journalière et l'adresse au trésorier-payeur général avec des formules en blanc lui permettant d'établir des extraits destinés aux receveurs et aux percepteurs.

B. — Innovations apportées par la loi du 7 août 1913 (1)

Il nous faut tout d'abord étudier sommairement le fonctionnement du Conseil cantonal.

a) CONSEIL CANTONAL. — L'art. 4 du décret du 9 août 1913 a institué le Conseil cantonal, composé du juge de paix, président, du contrôleur des Contributions directes et du receveur d'Enregistrement.

Ce Conseil remplace le Conseil départemental, a les mêmes attributions et de plus même compétence. Toutefois sa création a été utile, car le Conseil siégeant au chef-lieu ne connaissait souvent pas la situation exacte du postulant; le Conseil cantonal jugeait sur place, pour ainsi dire, et par là même pouvait se renseigner plus facilement; mais, comme il peut y avoir des abus, la décision du Conseil cantonal peut être frappée d'appel devant le Tribunal civil de l'arrondissement pendant le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée; d'après l'art. 5 du décret, l'appel est porté par

---

(1) A consulter dans l'Officiel ladite loi et le décret du 9 août 1913\* (Off. 1, août, p. 7372; Duvergier, 1913, p. 469-472; Dalloz des communes, 1914, 2, 25).

requête directe des parties devant le Tribunal civil, le greffier accuse réception de la requête et en délivre récépissé. Par application de l'art. 1030 du Code de proc. civ., il a été jugé (1) que l'appel d'une décision du Conseil cantonal intervenu dans le délai légal est recevable, bien qu'il ait été reçu par erreur par le greffier de la justice de paix.

La décision du Conseil cantonal du IV<sup>e</sup> arrondissement de Paris du 21 février 1914 (2) établit les conditions exigées pour qu'un postulant puisse obtenir l'allocation. Elle déclare « qu'il faut non seulement que celui qui la demande justifie que le militaire appelé sous les drapeaux l'a effectivement assisté avant son incorporation, mais en outre qu'il se trouve dans une situation telle que le militaire puisse être considéré comme juridiquement tenu envers lui à l'obligation alimentaire, au sens des articles 205 et suiv. du Code civil ».

N'ont donc pas droit à l'allocation, déclare cette décision, le père de famille, âgé de 52 ans, valide, alors surtout que sa famille a des ressources (1<sup>re</sup> espèce); la femme avec laquelle l'appelé aurait vécu maritalement avant son incorporation, en vue de l'aider à élever un enfant issu de leurs œuvres (2<sup>e</sup> espèce), car, d'après la circulaire ministérielle du 3 septembre 1913 (3), aucune allocation ne pourra être demandée par une personne étrangère à la famille, à laquelle le militaire fournissait ses moyens de subsistance; il en a été autrement dans la législation de guerre; mais a droit au contraire à

---

(1) Trib. civ. de Caen, 23 février 1914 (D. 1914. 5. 17; D. des communes, 1914, 2, 50).

(2) Dalloz, 1914, 5, 10. Gazette des Tribunaux, 1914, I, 2, 201.

(3) B. Int. partie annexe, p. 358.

l'allocation, la mère du soutien qui n'a pour vivre que des ressources minimales.

Enfin, en ce qui concerne les enfants, les Conseils cantonaux ont exigé qu'ils soient effectivement à la charge du militaire soutien de famille, ainsi que le veut d'ailleurs l'art. 3 du décret du 9 août 1913.

b) TRIBUNAL CIVIL. — Les mêmes principes ont été repris et élargis par les juges d'appel. Car, si la loi n'a pas précisé ce qu'il faut entendre par soutien indispensable de famille, la jurisprudence a essayé de suppléer à cette lacune (1); c'est ainsi que le Tribunal de Senlis déclare que l'allocation doit être accordée à la famille « lorsque le soutien remettait l'intégralité de son salaire à ses parents, qui, par suite de son incorporation, se sont trouvés privés de cette ressource et réduits au salaire minime du père infirme » (deux jugements du 4 février 1914); de son côté le Tribunal de Châteauroux, par jugements des 21 et 31 mars 1914, décide qu'il résulte des travaux préparatoires que le fils ne joue le rôle de soutien que lorsque le père et la mère ont perdu, par son départ, la plus grande partie de leurs facultés de travail, et lorsque son absence leur cause un préjudice assez grave pour motiver une indemnité nécessaire à leur existence journalière et qui compense le salaire d'appoint que leur procurait son aide, soit en quelque sorte lorsqu'il était dans la situation d'être considéré comme juridiquement tenu de l'obligation instituée par les art. 205 et suiv. du Code civil (2). Ce critérium peut permettre d'écarter bien des demandes injustifiées.

---

(1) Voir Dalloz, 1914, 5, p. 17-18, et Dalloz des communes, 1914, 2, 50.

(2) Voir Off. Chambre, séance du 17 juillet 1913, p. 2713-19; Sénat, séance du 6 août 1913, 1359-81.

Le jugement du 24 mars 1914 de Châteauroux déclare que « lorsque les père et mère ne possèdent qu'un morceau de terre de 5 ares, d'une valeur insignifiante; qu'ils ont à leur charge deux enfants âgés de 13 et 6 ans; que le père, âgé de 61 ans, est atteint d'une infirmité qui réduit sa capacité de travail; que la mère, âgée de 51 ans, est malade, et que les ressources produites par leur travail sont minimes », l'allocation doit être accordée. Il en est autrement (jug. Senlis) dans le cas d'une veuve, mère d'un conscrit, âgée de 46 ans seulement, valide, touchant un salaire quotidien qui, joint à la paie de deux autres de ses enfants, suffit à faire vivre la famille, alors surtout que, si son fils lui allouait certains subsides, ces sommes constituaient de simples libéralités destinées à couvrir sa part dans les dépenses communes. De plus, pour ce qui est de la majoration, le salaire du frère incorporé doit être dans la famille, non pas l'appoint, mais le principal (1).

Les jugements d'appel concernant les allocations aux familles des militaires sous les drapeaux, comme en matière contentieuse, doivent être lus en audience publique, bien qu'ils aient été rendus en chambre du Conseil; c'est ce que décide la Cour de cassation (2), s'inspirant de la loi du 20 avril 1810 (art. 7).

Le Conseil d'Etat, par arrêt du 7 avril 1916 (3), a statué sur un cas curieux : il s'agissait d'un appelé de la classe 1914, mobilisé en octobre 1914, qui avait formulé avant le mois d'août 1914 une demande en confor-

---

(1) Châteauroux, Chambre; séance du 17 juillet 1913; Sénat, séance du 6 août 1913.

(2) Rég., 5 janvier 1915; D. 1915. I. 20.

(3) Dalloz, 1916, Chronique, p. 9.

mité de la loi du 7 août 1913; il a été décidé par ledit arrêt qu'il devait cependant se conformer à la loi du 5 août 1914, et les décisions de l'autorité militaire prises en conformité de ladite loi étaient réputées non susceptibles d'être attaquées pour excès de pouvoir.

c) DU RECOURS EN CASSATION (1). — 1° *Pas de dérogation au droit commun.* — Ainsi que rapportent des arrêts commentés dans Dalloz (1916. 1. p. 13. Rêq. 12 janvier 1915. Civ. 16 et 22 juin 1915), aucune exception n'existant dans la loi du 7 août 1913 au principe que la voie de recours en cassation est ouverte contre tout jugement définitif et en dernier ressort rendu par les tribunaux français, à moins de disposition contraire de la loi, le pourvoi en cassation est recevable contre les jugements de tribunaux civils qui statuent comme juridiction d'appel sur les demandes d'allocation.

2° *Formes du pourvoi.* — Il est dispensé du ministère d'un avocat près la Cour de cassation, du dépôt préalable d'une requête au greffe avec consignation d'amende, exempt de tous droits d'enregistrement, timbre et autres, il peut notamment être fait par lettre sur papier libre adressée au premier président de la Cour de cassation.

3° *Pouvoirs d'appréciation.* — Le juge du fait apprécie souverainement si un militaire est soutien indispensable de famille.

La majoration allouée pour chacun des enfants ne peut être accordée qu'aux familles qui sont en droit de réclamer l'allocation principale pendant la présence sous les drapeaux du soutien de famille.

Mais il n'est pas nécessaire, pour que cette majoration soient due, que les enfants soient à la charge exclusive

---

(1) Duvergier, 1913, p. 469-472; Voir D. 1915. 4. 1.

de leur frère, militaire soutien de famille, il faut et il suffit qu'ils soient effectivement et individuellement à leur charge (Arrêt Cassation, 22 juin 1915, affaire Delmas).

## SECTION II

### Législation spéciale du temps de guerre

Elle est conçue en vue de donner à la fois aux intéressés et à l'administration plus de garanties, de plus le législateur a voulu accélérer la procédure.

#### A. — De la Commission cantonale

Elle a été instituée par le décret du 2 août 1914.

a) COMPÉTENCE. — Elle a exclusivement compétence pour connaître les demandes initiales formées par tous les ayants droit qui se prévalent pour la première fois de la législation sur les allocations militaires en exceptant celles formulées en vertu de la loi du 29 septembre 1917.

Elle est également compétente pour examiner les nouvelles demandes, présentées pour *faits nouveaux*, que les intéressés peuvent invoquer, après rejet d'une première demande.

Elle a le droit de refuser de statuer, si la demande lui paraît illégale ou si certaines formalités n'ont pas été remplies ; tel serait le cas d'une demande d'allocation ou de majoration qui ne serait pas visée par le maire, ou

qui ne comprendrait pas le certificat de non-imposition, ou un certificat d'imposition délivré par le percepteur.

b) COMPOSITION. — Dans chaque canton, le préfet constitue, selon l'importance de la population et l'étendue du canton et en tenant compte aussi des moyens de communication, une ou plusieurs Commissions qui ont été le plus souvent présidées par le juge de paix du canton, parfois un maire, un adjoint ou un conseiller général. Chaque Commission comprend en outre deux autres membres, également désignés par le préfet, et un ou deux suppléants s'il y a lieu (Circulaire interministérielle du 10 octobre 1914).

c) DE LA DÉCISION. — 1° *Des différentes sortes de décisions.* — La Commission, après avoir examiné la demande, peut prononcer plusieurs sortes de décisions qui toutes doivent être motivés. Elles sont exécutoires, nonobstant appel.

Elle peut rejeter la demande, comme infondée (ne tombant pas sous l'application de la législation des soutiens de famille), comme prématurée (lorsque pour une raison ou une autre la Commission estime que la demande n'est pas encore susceptible d'être examinée), elle peut surseoir à statuer (pour prendre des renseignements, ou parce que certaines conditions exigibles n'ont pas été remplies afin que le postulant régularise sa demande).

Enfin la Commission, considérant que le postulant mérite l'allocation sollicitée, peut l'accorder. L'admission peut être complète ou partielle (rejet en ce qui concerne les majorations).

2° *De la notification de la décision aux postulants.* — Les décisions doivent être portées à la connaissance des intéressés par l'intermédiaire des maires, à qui les présidents des Commissions cantonales les font parvenir,

aussitôt qu'elles ont été rendues. Les postulants sont en effet avisés par une note leur indiquant que leur demande a été rejetée et pour quels motifs, ou bien par la délivrance du certificat d'admission, signé par M. le Sous-Préfet ou par M. le Préfet, sur lequel ils apposeront leur signature et qui leur servira de titre de paiement. C'est grâce au numéro du certificat d'admission que leur identité sera connue de ceux qui auront à effectuer en leurs mains le versement de l'allocation qui leur a été accordée.

Le président de la Commission transmet d'urgence au préfet ou au sous-préfet la totalité des demandes sur lesquelles la Commission s'est prononcée en indiquant pour chacune d'elles la décision prise. C'est alors qu'apparaît le principal rôle de l'Administration qui doit, avant tout, dirons-nous, en reprenant l'expression exacte de M<sup>e</sup> Guibal-Peyre, « réaliser pour tous les postulants l'uniformité bienfaisante de la loi ».

#### B. — De la procédure d'appel

Contre cette décision de la Commission cantonale, les intéressés peuvent se prévaloir, en saisissant la Commission d'arrondissement de leur demande. De même l'administration peut faire appel contre une admission jugée abusive ou contre un rejet estimé injustifié.

a) DE L'APPEL DES POSTULANTS ÉVINCÉS. — Lorsqu'un demandeur prétend avoir vu ses droits à l'allocation faussement méconnus, il peut adresser à M. le Préfet, ou dans les divers arrondissements non chefs-lieux de département à son suppléant, le sous-préfet, une demande en le priant de vouloir bien saisir du recours qu'il entend exercer contre la décision de rejet le con-

cernant de la Commission cantonale, la Commission d'arrondissement qui statuera à nouveau sur sa demande. La Notice officielle, dans sa rubrique 11 intitulée : Interventions, prescrit avec raison les recommandations que voici : « En matière d'allocations, il est absolument indispensable que les noms et prénoms soient très lisiblement écrits, l'adresse complète surtout pour les grandes villes, que la situation du militaire soit nettement exposée, qu'enfin soit bien spécifiée la dernière juridiction qui a refusé le bénéfice de la loi et la date du dernier rejet. » Combien de postulants peu avisés ont vu leur demande retardée ou parfois égarée pour avoir méconnu de telles règles ! Le demandeur devra aussi indiquer, pour faciliter les recherches du personnel des sous-préfectures, si la Commission supérieure n'a pas déjà rejeté une première fois sa demande.

En somme, comme le dit fort bien la Notice, dans sa rubrique 8 consacrée au « Fonctionnement des Allocations militaires », s'il est vrai que toutes les demandes de renseignements peuvent être adressées au Service central des Allocations, rattaché au cabinet du sous-secrétariat de l'Intérieur par décret du 15 septembre modifié par celui du 8 octobre 1917, qui assure le fonctionnement général des Commissions, règle leur jurisprudence, il n'en est pas moins vrai que la première demande est adressée au maire, la deuxième au préfet ou au sous-préfet, de même que le pourvoi devant la Commission supérieure, car « toute demande d'allocation envoyée au ministère de l'Intérieur entraîne une perte de temps, puisque la lettre est transmise au préfet, afin de constituer le dossier ».

L'exposé de la situation du postulant est le point le plus délicat de la demande. L'intéressé doit plaider lui-

même sa propre cause, reprendre le ou les arguments invoqués par la Commission cantonale pour rejeter sa demande, et essayer de prouver qu'ils sont faux ou tout au moins inexacts en grande partie. Il pourra également insister sur tel ou tel point qu'il avait négligé dans sa demande initiale. Pour donner des exemples pratiques et observés expérimentalement, citons le cas de nombreux postulants, âgés de plus de 60 ans, qu'une Commission de l'Aveyron s'obstinait en général à déclarer « encore jeunes, valides et pouvant par le travail subvenir à leurs besoins »; certains d'entre eux ont pu prouver à l'aide de certificats médicaux qu'il n'en était rien, et que l'appréciation de ladite Commission était erronée, et ainsi ils obtenaient satisfaction devant la Commission d'arrondissement. Il en est de même pour l'épineuse question des dettes : bon nombre d'ascendants n'avaient pas fait valoir toutes les entraves hypothécaires grevant leurs biens, en appel ils ont obtenu bien souvent raison.

La demande une fois rédigée, et une fois toutes les pièces justificatives jointes, est examinée par l'Administration préfectorale à laquelle elle est transmise.

b) RECOURS DU PRÉFET OU DU SOUS-PRÉFET. — 1<sup>o</sup> *Principe général.* — L'Etat a voulu se prémunir contre toute décision irréfléchie ou partielle d'une Commission cantonale.

C'est pourquoi, parallèlement au recours des intéressés, il en a institué un en faveur de l'Administration préfectorale, qui interviendra lorsqu'elle jugera qu'une allocation a été accordée à tort. Ainsi les Commissions cantonales, sachant que leurs décisions peuvent subir un contrôle sérieux, veilleront à ce que la loi ne soit pas violée et n'accorderont pas l'allocation par pur

esprit de démagogie. C'est du moins ce qu'a voulu le législateur.

2° *Comment il s'effectue.* — Les préfets et sous-préfets peuvent ne pas faire appel, alors la décision d'attribution de l'allocation est pleinement acquise au postulant; mais dans le cas contraire, s'ils considèrent que telle ou telle décision n'est pas justifiée, ils font appel devant la Commission d'arrondissement, à qui ils transmettent le dossier. Ce sera par exemple le cas d'un postulant réputé nécessaire, lorsque l'Administration prétendra qu'il n'en est rien, qu'il possède des immeubles de valeur; celui d'une femme dite invalide et dont la maladie pourrait être contestée; celui d'un militaire qualifié, par la Commission cantonale, de soutien et qui en réalité serait une charge plutôt qu'un soutien pour les siens. C'est sur de tels cas litigieux que sera appelée à se prononcer la juridiction d'appel qui est en l'espèce la Commission d'arrondissement.

c) NOUVELLE ENQUÊTE. — Très souvent des points litigieux sont donc soulevés dans ces nouvelles demandes: aussi conçoit-on aisément qu'il faille faire procéder à une nouvelle enquête sur les lieux, enquête qui sera dévolue aux bons soins de la gendarmerie du domicile du postulant. En pratique l'Administration préfectorale envoie à la gendarmerie une fiche détaillée avec tous renseignements utiles pour la recherche de la vérité. Une telle enquête peut provenir, soit de l'initiative du postulant, qui veut faire préciser des faits militant en sa faveur, soit de l'Administration préfectorale, qui veut se rendre compte de certains points litigieux, ou bien faire contrôler les déclarations des postulants.

La plus grande liberté est laissée aux gendarmes qui doivent indiquer l'état de santé du demandeur ou

des membres de sa famille, l'importance des biens qu'il possède ou dont il est le fermier, les sinistres qui peuvent s'être étendus sur son exploitation si c'est un cultivateur ou un propriétaire, l'état de son commerce ou industrie, et les répercussions que la guerre a occasionnées à l'exercice de sa profession.

d) DE LA TRANSMISSION DU DOSSIER A LA COMMISSION D'ARRONDISSEMENT. — Une fois les résultats de l'enquête parvenus à la préfecture ou à la sous-préfecture, un grand pas sera accompli. Le représentant des intérêts de l'Etat en prendra communication et pourra, en toute connaissance de cause, se faire une opinion.

Si l'enquête a été provoquée par lui-même, il verra s'il peut accepter la décision d'admission de la Commission cantonale, ou si, considérant les résultats de l'enquête défavorables au postulant, il peut relever appel de la décision du 1<sup>er</sup> degré et saisir de son recours la Commission d'arrondissement.

Si au contraire c'est l'intéressé qui a provoqué l'enquête et qui a eu à se plaindre de la Commission cantonale, il peut, considérant que ladite Commission a bien jugé, émettre l'avis que l'appelant voit ses prétentions rejetées, ou bien, sans mettre un avis entièrement favorable, demander, en raison de diverses circonstances, à ce que l'appel soit examiné avec bienveillance et le plus large esprit d'humanité, ou enfin émettre l'avis que l'appelant doit voir ses prétentions admises.

#### C. — De la Commission d'arrondissement

Elle a été instituée par le décret du 2 août 1914 (Bull. Guerre, p. 1357) relatif aux allocations, pendant

la durée de la guerre, d'indemnités aux familles des militaires appelés ou rappelés sous les drapeaux. L'art. 3, en effet, déclare que les décisions des Commissions cantonales sont immédiatement exécutoires, mais sont susceptibles d'appel, tant par le demandeur que par le sous-préfet, devant une Commission de cinq membres et d'un ou de deux suppléants désignés par le préfet, siégeant au chef-lieu d'arrondissement.

Le rôle joué par les Commissions d'arrondissement pendant toute la durée de la guerre a été considérable ; elles ont entrepris la tâche délicate d'étudier les appels des postulants évincés ou ceux de l'Administration, de se prononcer une seconde fois, et de maintenir totalement ou partiellement (majorations accordées par la Commission cantonale et enlevées aux allocataires en appel, et par contre majorations nouvelles attribuées aux postulants) la décision des premiers juges. Elle peut en effet réformer radicalement la sentence de la Commission cantonale en supprimant l'allocation ou au contraire en l'accordant. En un mot, elle a le pouvoir de rejuger à nouveau la cause.

Les décisions de la Commission d'arrondissement doivent toujours être motivées, c'est une importante garantie accordée aux postulants que d'obliger les diverses commissions à préciser les motifs de rejet d'une demande. Aussi, lorsqu'un demandeur évincé prétend l'avoir été à tort, il pourra toujours saisir de sa réclamation la Commission centrale des Allocations, siégeant à Paris, instituée par l'art. 15 de la loi des Finances du 26 décembre 1914 (E. L., p. 82).

D. — De la Commission supérieure

La création de la Commission supérieure a été décidée afin de parvenir à une unité de législation et afin d'obvier à certains abus possibles dans l'application de la loi (1).

Les textes fondamentaux à consulter sont : le décret du 31 décembre 1914 (Off., 2 et 3 janvier 1915. Dalloz Guerre, III, 9) en fixant la composition et le fonctionnement (30 membres), le décret du 18 février (D. 198) portant leur nombre à 50, le décret du 20 mars 1915 (IV, p. 37) réorganisant la Commission supérieure, créant dix sections comprenant dix membres chacune, et pouvant se diviser en cinq sous-sections, et surtout l'importante circulaire du 8 janvier 1915 établissant le fonctionnement de ladite Commission (D. III, 61). La Commission supérieure fut établie sous la poussée à la fois de l'opinion publique, de divers groupements tels que « la Ligue des Droits de l'Homme » et aussi parce que le gouvernement voulut qu'il y ait une juridiction suprême statuant en dernier ressort.

Les dossiers qu'on doit lui transmettre comprennent les pièces figurant au dossier présenté à la Commission d'appel, la réclamation de l'intéressé ou le recours de l'Administration préfectorale, l'avis motivé du préfet ou du sous-préfet sur les réclamations.

La Commission supérieure a compris dans son sein des personnalités qui étaient à même, par les connais-

---

(1) La Commission centrale des Allocations a été longtemps présidée par M. Lafferre, ancien ministre du Travail, qui donna sa démission lorsqu'il fut nommé ministre de l'Instruction publique.

sances approfondies qu'elles pouvaient avoir, d'apprécier de façon impartiale les différents cas d'espèce qui leur étaient soumis. Elle a accompli, durant la guerre, un travail assidu et continu, elle a été chargée d'examiner si la jurisprudence ministérielle a été bien ou mal appliquée, si les Commissions d'arrondissement n'ont pas rejeté à tort des demandes d'allocation, ou admis des postulants qui n'étaient pas dignes de bénéficier de la législation des soutiens de famille.

La Commission comprend un président, des présidents de sections, des rapporteurs, un secrétaire, un commissaire du gouvernement et un commissaire-adjoint nommés par le ministre de l'Intérieur; le président assure le fonctionnement général de la Commission, a voix prépondérante en cas de partage, préside une des sections, répartit les affaires, désigne les rapporteurs. Les affaires sont d'abord étudiées par les sections, sauf quand le commissaire du gouvernement évoque la cause directement devant l'assemblée générale. Le commissaire du gouvernement assiste aux séances de l'assemblée générale, des sections et sous-sections, donne des conclusions quand il le juge utile.

C'est sur le rapport d'un de ses membres, le plus souvent un parlementaire ou un haut fonctionnaire, que la Commission est appelée à prononcer sa décision qui doit être motivée: la Commission par exemple pourra décider qu'elle admet le recours du postulant pour tels ou tels motifs ou au contraire qu'elle le rejette, la Commission d'arrondissement lui paraissant avoir bien jugé. Les rapporteurs assistent aux séances de l'assemblée générale, ont voix délibérative pour les affaires qu'ils rapportent, consultative pour les autres; ils sui-

vent devant l'assemblée générale et devant les sections l'affaire qu'ils ont rapportée devant la sous-commission.

E. — Des garanties accordées aux allocataires

Le gouvernement s'est préoccupé d'accorder aux bénéficiaires des allocations militaires un maximum de garanties. En effet, ainsi que le fait remarquer la Notice officielle à la rubrique 10, sous le titre « Suppressions et remboursements », les allocations, d'après la circulaire du 20 janvier 1916, ne peuvent être saisies, même pour dettes d'impôts, à plus forte raison pour toutes autres dettes, ainsi que le ministre l'a d'ailleurs répondu à M. Méquillet (Off., 23 mai 1918, p. 4534) qui demandait si « un percepteur peut exiger de la femme d'un ouvrier mobilisé depuis le 1<sup>er</sup> août 1914, qui n'a que son allocation pour vivre, le paiement de contributions (cote personnelle ou mobilière) dues par son mari et lui réclamer en outre les contributions impayées des années 1915, 1916, 1917 » (Question du 2 mai 1918).

« En principe, aucune disposition législative ne dispense du paiement de l'impôt les citoyens mobilisés. Toutefois, par application de la loi du 5 août 1914, les comptables ont reçu des instructions leur prescrivant de ne procéder à aucune voie d'exécution, en ce qui concerne les contribuables présents sous les drapeaux. »

On sait qu'en ce qui concerne la question des loyers, tous les mobilisés furent longtemps dispensés de leur paiement; depuis, la loi du 9 mars 1918 a réglementé transactionnellement la question.

De plus, mesure beaucoup plus large encore, aucune suppression ni retenue ne peuvent être ordonnées

d'office. On conçoit facilement qu'il en soit ainsi, les postulants sont garantis de la sorte contre tout arbitraire administratif. En effet, les suppressions et remboursements sont toujours prononcés par la Commission cantonale, l'intéressé ne pouvant être privé d'aucun degré de juridiction. De plus, les décisions sont toujours susceptibles d'appel. En outre, la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1917 fixe à la moitié des indemnités courantes le maximum de retenue à effectuer en cas de remboursement.

On voit par là combien la législation est libérale !

Une autre garantie à signaler est la possibilité pour les postulants de demander à l'Administration préfectorale de vouloir bien saisir la Commission cantonale ou d'arrondissement de l'examen de leur dossier, sous prétexte d'erreur. En effet, le postulant peut prouver, documents en mains, que la Commission s'est trompée, il ne s'était pas bien défendu et n'avait pas par exemple produit des certificats de dette ou de maladie !

En outre, la circulaire du 4 août 1915 (E. L., p. 132) dit que le maire et le receveur municipal ne peuvent faire partie de la même Commission, que les maires ou adjoints ne peuvent faire partie à la fois des Commissions cantonales et d'appel et donner leur avis comme magistrats municipaux.

Enfin, dernières garanties ; il peut arriver que les décisions, même celles de la Commission supérieure, contiennent une erreur matérielle, une confusion de dates. Lorsqu'un rejet semble ainsi injustement motivé, le postulant évincé doit le signaler au préfet : si la plainte est fondée, la révision est toujours accordée par la Commission supérieure.

Il peut advenir qu'un fait nouveau ait modifié une situation déjà examinée par les trois commissions ; la

Commission cantonale pourra être saisie par une nouvelle demande, et le cycle des trois juridictions pourra être parcouru une deuxième et une troisième fois.

La guerre ayant épuisé les ressources des familles modestes, il a été admis que le fait nouveau résulte, dans tous les cas, pourvu que l'intéressé le précise nettement, des répercussions produites sur sa situation de famille par la prolongation des hostilités et par l'accroissement du coût de la vie.

---

## CHAPITRE IV

### DES MODES D'ATTRIBUTION ET DE PAYEMENT DES ALLOCATIONS

#### SECTION PREMIÈRE

#### Législation normale

L'instruction ministérielle du 10 août 1908 (1) règle le mode d'attribution des allocations journalières. Depuis, des dispositions nouvelles ont été prises (2); enfin, le 16 janvier 1911, intervint une instruction interministérielle signée par MM. Briand (Intérieur, Présidence du Conseil), Brun (Guerre) et Klotz (Finances), réglant le mode d'attribution des allocations journalières; elle fut légèrement modifiée par les circulaires des 14 juin-

---

(1) B. O. G., E. M. volume 68 *ter*, p. 8.

(2) B. O. G., 1909, p. 370. Voir aussi la circulaire du 30 juin 1910 (B. O. G., 1910, p. 1157-59).

21 décembre 1911, 29 janvier-15 septembre-1<sup>er</sup> novembre 1912 (1).

### Etude de la circulaire du 16 janvier 1911

La circulaire du 16 janvier 1911 examine en détail les modes de paiement du temps de paix.

Les articles 6 et 28 déclarent que le sous-intendant tient un registre-contrôle des bénéficiaires des allocations journalières. Toutes les mutations qui peuvent se produire y sont successivement portées, ainsi que la mention des paiements effectués mensuellement. En outre, dernière précaution, chaque commandant de recrutement a soin de mentionner la situation de soutien de famille sur le registre matriculé, ainsi que sur le livret matricule des intéressés. Pour ce qui est des jeunes gens désignés comme soutiens après incorporation, ces mentions doivent être portées sur le livret matricule et sur le livret individuel par les soins du chef de corps.

1<sup>o</sup> *Des livrets de paiement.* — L'article 7 s'occupe de l'établissement des états de paiement pour les jeunes gens de l'active : le préfet du département délivre aux bénéficiaires un livret, dit de paiement, comportant 24 quittances qui constituent des titres de paiement correspondant à chacune des échéances mensuelles comprises dans le temps passé sous les drapeaux par les soutiens. La date à partir de laquelle l'allocation a été

---

(1) Toutes ces circulaires sont rapportées dans l'Edition méthodique du B. O.

concée doit être inscrite par le préfet dans le corps du certificat administratif inséré à la deuxième page du livret, qui indique le nom de la famille bénéficiaire de l'allocation ainsi que celui de la personne ayant qualité pour en percevoir le montant : c'est en principe le père ou la mère, ou le tuteur des frères et sœurs mineurs ; à défaut de ceux-ci, ou s'ils ne paraissent pas aptes à percevoir l'allocation, le Conseil départemental désignerait, en même temps que le bénéficiaire de la dite allocation, la personne chargée d'en percevoir le montant.

Pour les soutiens désignés après l'incorporation de la classe, le sous-intendant, avant d'apposer son visa, annule d'une façon très apparente, sur le livret, toutes les quittances afférentes aux mois écoulés et pour lesquels il n'y a pas lieu de payer l'allocation, sinon les comptables du Trésor seraient exposés à payer indûment l'allocation.

Au verso du certificat administratif figurent des formules de mutation à remplir en cas de changement dans la désignation de la personne qui doit recevoir l'allocation ; enfin des formules de procuration permettent aux ayants droit de se faire remplacer pour toucher l'allocation.

En cas de changement dans la désignation de la personne ayant qualité normalement pour recevoir les allocations, le livret est adressé par le maire au préfet. Celui-ci remplit la formule de mutation et communique le livret pour visa au sous-intendant militaire qui, à son tour, en informe le trésorier-payeur général qui modifiera en conséquence l'état nominatif établi d'après les décisions du Conseil départemental.

De plus, les commandants des bureaux de recrutement indiquent avec précision la date à laquelle les

jeunes gens seront incorporés, ceux susceptibles d'être renvoyés dans leurs foyers en dehors des périodes normales de libération, afin que le sous-intendant annule les quittances afférentes aux mois pour lesquels il n'y a pas lieu de payer l'allocation.

Lorsque la personne qui doit recevoir l'allocation vient à décéder, le Conseil départemental désigne un nouveau titulaire qui pourra toucher les arriérés échus depuis le décès du précédent titulaire.

2° *Des états de paiement.* — Le préfet adresse aux maires un état nominalif des familles auxquelles le Conseil départemental a attribué l'allocation.

L'art. 8 décide que les livrets de paiement seront joints à cet envoi, leur remise est opérée entre les mains des personnes ayant qualité pour quittance les reçus mensuels, le maire légalise leur signature ; le bordereau, revêtu de l'accusé de réception du maire et de l'émargement des intéressés, est ensuite renvoyé à la préfecture dans un délai de quinze jours avec les livrets qui n'auraient pas été remis. En cas de perte d'un livret, il est délivré un duplicata, mais, s'il vient à être perdu, le paiement ne pourra avoir lieu qu'au moyen de mandats individuels.

L'article 28 pose le principe de l'envoi du certificat, portant décompte de l'allocation et quittance du bénéficiaire, aux maires, qui avisent chacun des titulaires de l'allocation résidant dans leur commune et lui fait signer la procuration figurant sur le certificat établi à son nom ; l'art. 29 prescrit l'établissement et l'envoi par les chefs de corps ou de détachement des bulletins constatant l'arrivée du réserviste ou territorial incorporé.

La circulaire de 1912 indique que tout retard dans l'envoi desdits bulletins engagerait leur responsabilité.

En ce qui concerne l'ordonnement des majorations, l'article 8 *bis* prescrit l'établissement d'un certificat tenant lieu à la fois de certificat de vie et de quittance, préparé par le maire, adressé par le préfet au sous-intendant qui y inscrit le décompte de la somme à payer et le renvoie directement au maire, qui le fait parvenir à l'allocataire, en l'invitant à se présenter à la caisse du comptable désigné.

Le sous-intendant fait parvenir au trésorier-payeur général un relevé journalier des certificats renvoyés aux maires. Le trésorier-payeur général en adresse des extraits aux receveurs des finances et percepteurs. La majoration reste acquise au bénéficiaire, alors même que l'enfant viendrait à décéder après l'établissement de cette pièce.

3° *Paiement proprement dit.* — Les articles 14 à 19 et 31-32 s'en occupent. Le lieu d'assignation de paiement ne peut être changé. Tout titulaire qui désirerait toucher l'allocation journalière à une autre caisse devra en faire la demande et établir un bulletin qui sera remis au payeur à la caisse duquel les allocations sont inscrites, ensuite adressé à celui chargé dorénavant du paiement.

Chaque reçu doit être détaché du livret par le payeur lui-même et signé et daté par qui de droit en présence du payeur. La première et la deuxième mensualité étant subordonnées à la date de l'appel et du départ de la classe, les décomptes y afférents doivent être portés sur les quittances par les soins des comptables chargés du paiement qui tiennent compte de la date d'ouverture du droit à l'allocation et de celle du départ de la classe. En dehors de cette exception, toute fraction mensuelle d'indemnité journalière n'est payée que sur mandat indi-

viduel du sous-intendant militaire ; ce fonctionnaire annule les quittances correspondantes du livret. Les paiements faits restent, en principe, acquis aux intéressés ; toutefois, si certains paraissent avoir été obtenus frauduleusement, les directeurs de l'Intendance soumettront le cas au ministre de la Guerre.

Les allocations ont le caractère de secours alimentaire et sont par suite insaisissables sauf pour les aliments (art. 581 Procéd. civ.) En cas de décès du titulaire, les arrérages échus jusqu'au jour du décès inclus font l'objet d'un mandat établi par le sous-intendant au nom des héritiers. Ces arrérages sont alors soumis, en ce qui concerne la saisie, aux règles du droit commun.

Les receveurs des Finances établissent par exercice, et distinctement par classe, un bordereau nominatif de toutes les quittances payées, qui est envoyé à la Trésorerie qui établit de son côté un bordereau analogue comprenant les allocations payées pendant tout le mois, tant par elle que par les percepteurs de l'arrondissement chef-lieu. Pour les quittances afférentes aux exercices clos, il est établi par le trésorier-payeur général des bordereaux distincts, également en double expédition, adressés au sous-intendant qui en gardera une et renverra l'autre avec son accusé de réception. Enfin, lors du paiement de la dernière quittance à souche, le livret devra être retiré des mains de la partie prenante et annexé à la quittance.

En ce qui concerne les familles domiciliées à l'étranger, le paiement de l'allocation journalière et celui des majorations (circulaire de 1912) sont effectués, le premier sur la présentation du livret de paiement, le second sur la présentation du certificat ; le paiement a lieu au moyen de traites blanches tirées par les agents diplo-

matiques ou consulaires sur le Trésor public pour le compte du département de la Guerre.

Pour ce qui est du paiement à effectuer aux familles des réservistes et territoriaux, le titre de créance produit ses effets à partir du jour du départ du soutien.

Alors même que la période commencée viendrait à être interrompue pour quelque cause que ce soit, l'allocation accordée reste acquise au bénéficiaire; il n'est dû aucune allocation pour le temps passé à l'hôpital, après l'expiration de la période que le soutien avait à accomplir.

4° *Rôle des sous-intendances.* — L'article 17 stipule que « le sous-intendant procède à la vérification des bordereaux de paiement et des reçus qu'il rapproche du registre-contrôle, sur lequel il mentionne le paiement en regard du nom de l'intéressé, dans la colonne afférente au mois auquel il se rapporte.

» Il émet ensuite un mandat spécial de remboursement au nom du trésorier-payeur général. Ce mandat est appuyé des bordereaux de paiement et des quittances justificatives et des livrets de paiement lorsqu'il y a lieu. Il est en outre annexé, à l'appui du 1<sup>er</sup> mandat de remboursement, l'une des copies du procès-verbal adressé par le préfet. De même, la copie des procès-verbaux d'admission parvenues ultérieurement à la sous-intendance doit être jointe aux premiers mandats de remboursement à intervenir. Le paiement des quittances afférentes à des exercices antérieurs est régularisé au titre des exercices clos. »

L'article 18 édicte des règles spéciales relatives à la régularisation des dépenses afférentes aux allocations des jeunes gens affectés aux troupes coloniales. De même l'article 20 s'occupe de cas spéciaux tels que les

condamnés maintenus après le départ de leur classe, les sursitaires, les ajournés récupérés.

L'article 19 déclare que « la liquidation des dépenses est faite annuellement ; il est ouvert par le sous-intendant au début de l'année un état de liquidation sur lequel est inscrit par classe le montant des bordereaux des mandats payés pendant chaque mois, et, en fin d'exercice, le montant des quittances payées mais non régularisées ainsi que les allocations non acquittées au 30 avril de la deuxième année de l'exercice. Il est annexé à l'état de liquidation un état nominatif en double expédition des allocations non payées. Les résultats des états de liquidation sont centralisés sur des rapports de liquidation, conformément à l'instruction sur la liquidation des dépenses.

» Les dépenses sont inscrites par classe pour l'armée active, séparément pour la réserve et l'armée territoriale. Elles sont totalisées ensuite par nature : 1<sup>o</sup> armée active, 2<sup>o</sup> réserve et territoriale, puis groupées en un seul total dans la colonne « Montant total des dépenses ou droits constatés ».

» Ces états et rapport doivent être adressés à l'Administration centrale le 20 mai de la deuxième année de l'exercice auquel ces dépenses se rapportent.

» Les états nominatifs des allocations non acquittées à la date du 30 avril sont établis, s'il y a lieu, séparément : deux pour l'armée active, deux pour la réserve et la territoriale ; il en est de même pour les relevés des allocations payées aux familles des militaires appartenant aux troupes coloniales.

» En outre, il n'est fourni qu'un seul bordereau pour les dépenses d'allocations concernant l'active et les réserves.

» Les dépenses, ainsi que les prévisions de crédits, sont également comprises, pour chacune des catégories, sur une même situation des dépenses permanentes et sur une même demande de fonds. »

En ce qui concerne les allocations accordées aux militaires recensés et incorporés aux colonies, la circulaire Trouillot (E. M. 93-94) du 13 décembre 1909 dispose que les dépenses occasionnées par leur paiement seront supportées par le budget colonial et imputées à l'article « service commun et réserves » du chapitre « loyer, ameublement et services divers » pour l'exercice 1910.

## SECTION II.

### Législation du temps de guerre

#### A. — Comment l'état est-il dressé ?

1° *Principes généraux.* — Tout allocataire, quels que soient la nature, l'origine et le taux du secours accordé, reçoit, par l'intermédiaire du maire de sa commune, le certificat d'admission qui lui sert de titre de créance.

Ledit certificat reproduit l'indication des sommes dues, des jours où elles devront être payées et la façon dont sera effectué ce paiement. En pratique, des affiches apposées devant les lieux de paiement ont averti dans un grand nombre de communes plusieurs jours à l'avance les titulaires d'allocations, des avis ont été publiés dans

les journaux locaux en ce qui concerne les communes importantes.

Les versements sont faits par les percepteurs, ils peuvent aussi l'être par les receveurs municipaux ou même dans les mairies, par analogie avec ce qui est permis pour les réfugiés, par une personne de confiance que désigne le maire ; quelques départements ont adopté le paiement par mandats-cartes que le facteur présente à domicile.

2° *Opérations d'ordonnancement et de paiement.* — La circulaire du 2 août 1914 fixe nettement les attributions des fonctionnaires de l'Intendance en ce qui concerne les opérations d'ordonnancement et de paiement des allocations. Il leur est recommandé de se conformer aux prescriptions des art. 17 et 19 de l'Instruction du 16 janvier 1911. Le rôle de l'Intendance, des maires, de l'Administration préfectorale et du trésorier-payeur général est nettement défini par les dispositions suivantes :

« Le directeur de l'Intendance désignera un sous-intendant pour centraliser les opérations d'ordonnancement dans chaque département de la région et il avisera de cette désignation le préfet, le sous-préfet et le trésorier-payeur général. Le sous-intendant ainsi désigné recevra des sous-préfets une copie, établie suivant le modèle d'émargement des listes par commune, des ayants droit aux allocations avec indication du nombre des majorations pour enfants qui lui auront été accordées. Les sous-préfets notifieront mensuellement au sous-intendant les modifications apportées à ces listes. Le sous-intendant se conformera aux prescriptions des art. 17 et 19 de l'Instruction de 1911 pour la vérification des paiements et l'émission des mandats de remboursement ainsi que pour la liquidation des dépenses. »

Enfin les circulaires du 2 et du 5 août 1914 édictent les prescriptions suivantes :

« Les trésoriers généraux imputeront la dépense au compte divers L/c de paiements à régulariser et transmettront d'urgence les états au sous-intendant militaire qui leur délivrera immédiatement un accusé de réception indiquant le montant de la dépense payée. Après vérification, le sous-intendant renverra les états au trésorier général avec un mandat de régularisation dont le montant sera porté au compte Dépenses publiques. »

3° *Cas exceptionnels.* — Mais assez souvent des modifications se produisent dans les états, des réclamations sont introduites par les intéressés ; à ce sujet, des rapports incessants se sont établis entre l'Administration préfectorale et celle de l'Intendance.

C'est ainsi que le sous-intendant réclamera au sous-préfet des renseignements au sujet des allocataires n'ayant rien touché depuis 3 mois avant de les porter sur les états collectifs.

C'est en effet un des rôles les plus importants du service des allocations des sous-intendances que de mandater les sommes arriérées non touchées par les intéressés, pour divers motifs, après que les allocataires auront exposé au sous-intendant dans leurs réclamations la raison pour laquelle lesdites sommes n'ont pas été payées (maladie, voyage...). Le trésorier-payeur général transmet les états au sous-intendant et on peut ainsi contrôler les affirmations des réclamants ; ensuite, si leur réclamation est reconnue fondée, l'arriéré leur est payé lors du prochain versement.

B. — Du paiement proprement dit et de ses modalités

a) COMMENT S'EFFECTUENT LES VERSEMENTS ? — Une fois l'intéressé mis en possession d'un certificat d'admission régulier, les versements des indemnités accordées par la loi seront effectués en principe par le percepteur, tous les 30 jours, dit la circulaire du 24 septembre 1917, en pratique une semaine après la dernière quinzaine écoulée, un jour est fixé pour les retardataires. Des règles spéciales ont été édictées pour Paris et les grandes villes où il y a un paiement tous les 8 jours, afin de supprimer les fractions de francs, complication inutile, de même pour les paiements dans une nouvelle résidence (Note ministérielle du 18 septembre 1914. Dalloz Guerre, supplément, p. 109), règles spéciales également pour les inscrits maritimes (Circulaires 9 août et 2 septembre 1914). Quelques départements ont adopté le paiement par la poste.

Le paiement par procuration, qui avait donné lieu à beaucoup d'abus, ne put plus se faire en 1917 qu'à titre exceptionnel et dans le cas où la bénéficiaire est physiquement incapable de toucher elle-même.

Le paiement des allocations militaires aux employées des services et établissements du ministère de la Guerre peut s'effectuer par dérogation au principe général dans les établissements ou services où elles travaillent, dit la circulaire Guerre du 20 octobre 1917.

Une circulaire importante a été prise le 19 juillet 1918, en ce qui concerne les employés et ouvriers des établissements privés travaillant pour la Défense nationale (Voir Bulletin officiel ministères de la Guerre, Travaux

publics, Transports, Agriculture, Ravitaillement et Fabrications de guerre, 1918, p. 2291 à 2297).

b) LES CIRCULAIRES MINISTÉRIELLES RELATIVES AU PAYEMENT.— La circulaire du 4 août 1914 aux préfets (E. L., p. 11 et sq.) déclare: « Il est juste et nécessaire que la nation assure l'existence des familles des mobilisés. » Destinée à commenter les conditions dans lesquelles cette assistance devra être organisée, elle pose déjà les principes d'humanité et aussi de non-gaspillage qui doivent guider les Commissions: « Elles ne perdront pas de vue que cette assistance va entraîner pour la nation d'immenses sacrifices financiers et que ces sacrifices ne peuvent être consentis que là où il y a vraiment un devoir d'humanité à remplir.

» Ici toute injustice serait un crime qui, sous le misérable prétexte de rancunes locales que la fraternité patriotique a dû éteindre, priverait des secours de la nation une famille réellement dans le besoin.

» Et ici aussi tout abus serait un crime qui accorderait indûment cette assistance à des demandeurs indiscrets, sans souci des ressources financières du pays, lesquelles constituent aujourd'hui (que nul ne l'oublie!) un des éléments essentiels de la défense nationale. »

Les attributions des membres des Commissions, celles des maires, des sous-préfets, sont nettement établies. Ainsi qu'il y est dit, le sous-préfet dressera un premier état nominatif des parties prenantes dont il remplira les diverses colonnes; il en transmettra un exemplaire au receveur des finances qui répartira ces états entre les percepteurs en vue du paiement à effectuer, un second au sous-intendant militaire à qui il appartiendra d'établir, après paiement, les mandats de régularisation. Après le 20 août 1914, le sous-préfet ne dressera qu'un seul état

adressé au receveur des finances, mais il transmettra au sous-intendant militaire les modifications à apporter à l'état antérieur, résultant soit de suppressions, de réductions, soit d'attributions nouvelles d'allocations. Dès le 31 août 1914 une circulaire ministérielle (finances) abrogeant celle du 5 août déclara que « le système des livrets de paiement ayant cessé de répondre aux nécessités de la situation a été définitivement abandonné ». Les comptables sont invités à effectuer le retrait du livret devenu sans objet lors du premier paiement fait sur certificat d'admission entre les mains du détenteur dudit livret.

Deux systèmes de paiement sont en usage : Celui des états distincts pour chacune des périodes (Circulaire du 22 août 1914), établis tous les seize jours et tous les huit jours ; ce sont « des états confectionnés à la main lors de chaque émission, ou bien établis à l'origine en exemplaires multiples, et, lors des émissions ultérieures, il sera fait usage successivement des exemplaires primitifs mis à jour pour chaque période en rayant les articles annulés ou modifiés, puis en ajoutant les articles nouveaux ainsi que ceux substitués aux articles modifiés ». Celui des états rectificatifs (§§ 35, 36, 37) qui comporte cet avantage de ne point nécessiter la réfection complète des états pour chaque nouvelle période de seize ou de huit jours, puisque les états primitifs, dûment rectifiés, sont utilisables pour une durée de trente jours.

Ainsi que l'indique la circulaire du 31 août 1914 à MM. les Trésoriers-payeurs généraux, Receveurs particuliers des finances et Percepteurs, les rectifications s'opèrent ainsi : toutes les allocations supprimées ou simplement modifiées sont portées sur un état spécial des radiations, toutes les allocations nouvelles sont

inscrites sur un état complémentaire. Les radiations et additions sont récapitulées.

D'où des règles spéciales pour la liquidation des rappels, pour les émargements, édictées par cette circulaire (Voir E. L., p. 47-52).

*Changements de résidence.* — La circulaire du 18 septembre (E. L., p. 56-59) distingue, en ce qui concerne les allocataires, en cas de changement de résidence : Ceux porteurs du certificat d'admission voient leurs droits liquidés s'ils sont porteurs en plus d'un certificat de résidence. Le percepteur retire des mains de la partie prenante les deux certificats et lui remet un reçu sommaire. Le receveur des Finances transmet les certificats que lui a envoyés d'urgence le percepteur, au sous-préfet qui vérifiera les liquidations faites par les percepteurs, annulera les certificats d'admission, portera d'office les bénéficiaires sur le plus prochain état d'émargement, notifiera le changement au sous-préfet de l'ancienne résidence, récapitulera les paiements faits par les percepteurs, transmettra au receveur les états qu'il aura dressés. Ceux non porteurs de certificats d'admission devront faire une nouvelle demande comme s'ils n'avaient jamais été admis à toucher l'allocation (Circulaires du 18 et du 21 septembre).

Une instruction interministérielle du 16 juillet 1918, rapportée dans le « Journal des Maires, n<sup>os</sup> juillet-août 1918, p. 148 », précise que « les établissements industriels travaillant exclusivement ou principalement pour la défense nationale ont la faculté de payer les allocations militaires à leur personnel, lorsqu'ils comptent parmi leurs employés ou ouvriers 50 allocataires au moins. Ce nombre peut toutefois être réduit à 20 si l'établissement se trouve dans une commune autre que celle de la rési-

dence du percepteur et si le bureau de ce dernier est situé à plus de 3 kilomètres ».

*Paiement de l'arriéré.* — La circulaire du 12 mars 1915 (E. L., 99), relative au fonctionnement des allocations accordées avec effet rétroactif aux familles des démobilisés, indique que, au cas où les Commissions n'auraient pas déterminé dans quelle mesure les sommes arriérées seraient payées, les préfets devront se substituer à elles ; à cet effet ils tiendront un registre spécial qui devra indiquer le nom de chaque allocataire, avec le compte ouvert à son nom et d'autre part les acomptes qu'il doit recevoir. D'après ce registre, les préfets feront délivrer aux allocataires autant de bons qu'il doit être effectué de paiements et feront établir par les agents du Trésor les états réglementaires.

*Critique de ces systèmes de paiement.* — Au cours de la guerre de 1914, on a vu de longues théories d'allocataires rester des journées entières devant les guichets affectés au paiement des secours consentis par l'Etat.

Le mode normal de paiement a eu pour principal inconvénient d'occasionner des dérangements inutiles, et, à une époque où la main-d'œuvre était si rare, de faire perdre le temps à un nombre considérable de personnes.

Des esprits avisés ont voulu éviter aux allocataires de pareils abus ; nous en avons connu un qui en a été récompensé par une plainte au Parquet pour abus de confiance : on l'accusait d'avoir retenu à son profit une mensualité. Inutile d'ajouter qu'après une enquête sérieuse du juge d'instruction, le malheureux secrétaire de mairie en question, injustement accusé, a bénéficié d'un non-lieu !

*Allocations indûment touchées.* — Les questions à étu-

dier sont celles des *délais de remboursement*, du *mode de recouvrement* et du *remboursement au Trésor* (1).

Le remboursement ne s'effectue que pour ce qui est des allocataires de mauvaise foi (Circulaires des 16 et 21 mars 1916 en fixant la procédure).

*Du contrôle des allocations.* — Il a été établi par la circulaire interministérielle du 22 août 1914; les circulaires des 22 mai et 16 octobre 1917 édictent de nouveaux moyens de contrôle (2). La circulaire du 1<sup>er</sup> mars 1918 (3) se contente de rappeler que le sous-intendant militaire vérifiera la totalisation des allocations et majorations payées et effectuera le rapprochement entre le bordereau récapitulatif qu'il recevra du trésorier-payeur général et les états d'émargement envoyés à celui-ci par ses comptables subordonnés (§ 40 circulaire 1914); les ayants droit non payés depuis 3 mois seront signalés au sous-préfet (§ 42). Enfin elle décide que le sous-intendant fera établir la liste des allocataires non payés.

#### III. — Du point de départ des allocations

La « Notice officielle » dit qu'en principe l'entrée en jouissance des allocations est reportée à la date de la demande initiale, ou de la dernière demande devant la Commission cantonale. Beaucoup de familles ont demandé que leur soient payés les mois de retard, y compris le jour de la demande et celui de l'admission à l'allocation, car les Commissions d'arrondissement et supé-

(1) Voir Recueil des Lois, 1916, p. 169, Circulaires des 1<sup>er</sup> et 20 octobre 1917 (E. L., 1<sup>er</sup> suppl., p. 61 à 65, 72 à 75).

(2) B. O. Int., octobre 1917, p. 469.

(3) B. O. Guerre, 1918, p. 702.

rieure peuvent très bien juger sur « fait nouveau », pour éviter de renvoyer devant la Commission cantonale, et fixer, d'après les documents qu'elles possèdent, l'entrée en jouissance au jour où la situation de la famille leur paraît être devenue nécessaire. En ce qui concerne plus spécialement la Commission centrale, en principe, a déclaré le ministre de l'Intérieur dans une réponse faite à la « Ligue des Droits de l'Homme », elle accorde l'allocation, non pas nécessairement au jour de la demande, mais à partir du moment où elle estime que la famille est devenue nécessaire. Aucune demande de rappel formulée contre de telles décisions n'est recevable, est-il dit dans l'« Officiel » des 30 avril et 7 mai 1915. Seules les familles rapatriées des régions envahies peuvent solliciter un arriéré dans les conditions prévues par les circulaires des 23 juin 1916, 23 juin et 6 septembre 1917 (1).

La circulaire du 26 mars 1918 (2) édictait diverses règles au sujet du rappel institué au profit des familles réfugiées, elles peuvent se résumer ainsi : l'Etat se reconnaît débiteur depuis le jour où le soutien a été mobilisé, mais les familles ont pu recevoir des secours. Comment établir le compte de l'Etat envers chaque famille ? Soit le cas de mobilisés depuis le 2 août 1914 : les Commissions, en admettant les demandes d'allocations, fixent à cette date le point de départ de l'entrée en jouissance, ordonnant le paiement immédiat d'un arriéré de 4 mois en plus des indemnités courantes.

Le préfet de la résidence provisoire est ensuite chargé

---

(1) Voir Rép. adm. pour la circulaire du 23 juin 1917, n° janvier 1918, p. 11 ; B. O. Int. pour celle du 6 septembre, n° septembre 1917, p. 401.

(2) Voir Levailant, *op. cit.*, p. 32-33.

d'établir le décompte de la somme représenté par l'arriéré; il défalque les 4 mois payables immédiatement, une somme forfaitaire représentative des secours en nature distribués par les communes, le département ou les collectivités et les versements effectués en pays envahi, d'après les déclarations des intéressés.

Enfin, il inscrit le chiffre obtenu au moyen de ce décompte sur un certificat qu'il remet à la famille et qui porte mention de la dette de l'Etat, certificat non saisissable, non aliénable, non négociable; la somme inscrite constitue un capital réservé payable aux intéressés au moment de la paix.

En cas de besoins, après avis favorable de la Commission départementale, un ou plusieurs prélèvements pourront être effectués.

D. — D'après quel taux le paiement s'effectue-t-il ?

Le taux des allocations militaires était primitivement régi par les lois sur le recrutement, celle de 1913 le fixa à 1 fr. 25 pour l'allocation militaire avec majoration de 0 fr. 50 pour chaque enfant (1).

Depuis, les perturbations économiques et sociales dues à la guerre de 1914 ont nécessité une augmentation du taux des allocations militaires. La loi du 31 mars 1917 créa une nouvelle allocation de 0 fr. 75 par jour pour les parents, beaux-parents, grands-parents « à charge du mobilisé avant la guerre, dénués de ressources et incapables de travailler ». La loi du 29 sep-

---

(1) Un article de la Gazette des Tribunaux, n° des 9 et 10 février 1914, intitulé : « A propos des allocations journalières », étudie en détail les barèmes du temps de paix.

tembre 1917 en créa une nouvelle de 0 fr. 75 pour chaque enfant mobilisé vivant ou rattaché au foyer en dehors du soutien principal.

De bonne heure la « Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen » demande un relèvement du taux des allocations qui, en présence de la cherté croissante de la vie, lui paraissait insuffisant.

Les lois du 4 août 1917 (Bulletin des communes 1918, p. 35) et du 15 novembre 1918 (Rép. adm., 1919, p. 9) donnèrent satisfaction à ses desiderata exprimés notamment dès janvier 1917 (page 53) dans un vœu émis par elle.

Diverses propositions de loi déposées par des députés radicaux et socialistes se succédèrent en 1917 et en 1918 (1); elles furent longtemps ajournées, mais en octobre 1918, après une étude attentive de la question, le Conseil des ministres autorisa les ministres des Finances, de l'Intérieur, de la Guerre et de la Marine, à déposer un projet de loi tendant au relèvement des allocations militaires et des allocations aux réfugiés. En ce qui concerne les allocations militaires, ce projet, qui est devenu la loi du 15 novembre 1918, établit une distinction entre les divers allocataires et organise un relèvement du taux des allocations en faveur de plusieurs catégories de postulants qui lui paraissent les plus intéressants et qui constituent d'ailleurs la majeure partie des allocataires.

L'allocation principale, en effet, a été portée de 1 franc à 1 fr. 50 par jour (loi du 4 août 1917, art. 14), puis à 1 fr. 75 (loi du 15 novembre 1918) pour certaines catégories de postulants seulement; la majoration de 0 fr. 50

---

(1) Voir Officiel 1918, n° 1449, etc.; Rapporteur M. Paisant.

à 0 fr. 75 (loi du 31 mars 1917, art. 10); à 1 fr. (loi du 4 août 1917, art. 14), et à 1 fr. 25 (loi 1918), pour les deux premiers enfants au-dessous de 16 ans. Enfin, afin de venir en aide aux familles nombreuses, l'augmentation a été doublée à partir du 3<sup>e</sup> enfant et la majoration portée de 1 franc à 1 fr. 50.

Ces dispositions, en ce qui concerne l'allocation principale, ont été exclusivement prises en faveur : 1<sup>o</sup> des femmes de mobilisés qui constituent déjà une grande partie des postulants; 2<sup>o</sup> des aînés de veufs mobilisés; 3<sup>o</sup> des mères-veuves de mobilisés, bénéficiaires de l'allocation au titre de militaires à solde journalière présents au corps, prisonniers de guerre, disparus ou décédés au cours de la campagne.

Afin d'effectuer la preuve que les postulants rentrent dans ces trois catégories, des certificats des commandants des dépôts (présence au corps, disparition, décès, certificat constatant que le soldat est prisonnier) sont nécessaires.

L'Officiel, dans son annexe n° 5076 du 27 octobre 1918, pages 1263-64, et dans son annexe n° 443 du 11 janvier 1919, pages 699-700, a publié les rapports faits à la Chambre des députés par M. Marin et au Sénat par M. Milliès-Lacroix, au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi, tendant à relever le taux des allocations prévu par la loi du 5 août 1914 et modifié par les lois des 31 mars et 4 août 1917.

L'urgence déclarée, le projet de loi fut adopté.

Ainsi que l'indique nettement M. Milliès-Lacroix : « Corrélativement aux propositions qu'il a faites touchant le relèvement des soldes des hommes de troupe et l'augmentation des suppléments de traitement et des indemnités de cherté de vie accordées aux fonctionnaires, le

gouvernement a demandé le relèvement des allocations militaires et l'attribution d'un secours spécial mensuel de foyer aux réfugiés.

» Le renchérissement continu du coût de la vie atteint en effet durement les familles des mobilisés et des réfugiés. Il convient donc que l'Etat accentue l'aide qu'il leur a jusqu'ici apportée. »

Après avoir passé en revue très rapidement la législation des allocations, le rapporteur constate que ces suppléments ne seront réservés qu'aux seules familles dont la situation n'a pas été améliorée depuis le 1<sup>er</sup> août 1917 et qui sont véritablement et effectivement privées de leur soutien.

Ne pourront donc pas y donner droit :

1° Les militaires à solde mensuelle dont les familles, à défaut des avantages de la loi du 22 mars 1918, peuvent profiter à la fois des indemnités pour charges de famille de la loi du 30 décembre 1913, et des allocations militaires auxquelles vient s'ajouter le supplément temporaire de solde ;

2° Les ouvriers affectés aux usines de la Défense nationale, car leur salaire a été augmenté durant la guerre ;

3° Les cultivateurs détachés à la terre qui ont bénéficié de la hausse des produits agricoles ;

4° Les réformés n<sup>os</sup> 1 et 2 qui perçoivent des pensions gratifications ou allocations.

En résumé, le gouvernement a voulu que seules bénéficient des augmentations les familles des militaires présents au corps à solde journalière, prisonniers de guerre, disparus, décédés au cours de campagne, les victimes civiles visées par la loi du 9 avril 1914, « tous ceux en un mot qui ne peuvent plus concourir aux besoins du foyer dont souvent même ils alourdissent les charges ».

## CHAPITRE V

### DES CHANGEMENTS SUSCEPTIBLES DE SUSPENDRE OU DE FAIRE CESSER LE DROIT A L'ALLOCATION

#### SECTION PREMIÈRE.

#### Comment cessent les allocations

Les allocations cessent de diverses manières : en cas de *décès du bénéficiaire*, ou en cas de *radiation*, qu'elle se produise soit d'office, soit par suite de la survenance d'un bénéficiaire jugé plus intéressant que le premier (législation de guerre), soit qu'elle ait lieu sur appel du sous-préfet admis par la Commission d'arrondissement ou par la Commission supérieure, soit, en ce qui concerne les majorations pour enfants, lorsque l'âge de 16 ans a été atteint (§ 20, *in fine*, Circulaire du 23 août 1914, Circulaire du 22 mai 1917, E. L., 1<sup>er</sup> suppl., p. 35 à 39).

## I. — *Législation normale*

La prescription de la circulaire du 16 janvier 1911 (art. 9), invitant le maire de chaque commune à informer l'administration préfectorale des changements survenus dans la situation des familles auxquelles l'allocation journalière a été attribuée, a survécu dans la législation de guerre.

Dans la législation normale prévue pour le temps de paix, le maire fait connaître en même temps l'avis du Conseil municipal sur la suppression ou le maintien de ladite allocation.

### Radiations

a) DES DIFFÉRENTES SORTES DE RADIATIONS. — L'art. 10 en prévoit deux sortes :

1° *Radiation d'office par suite de décès ou de réforme temporaire ou définitive.* — « Chaque commandant de recrutement raye d'office de la liste des soutiens de famille les décédés, les réformés définitifs ou exclus de l'armée par suite de condamnation ; il raye de même provisoirement ceux qui sont réformés temporairement pour maladie ou infirmité, non imputable au service, ceux qui ont été condamnés sans sursis à une peine d'emprisonnement en vertu d'un jugement et ceux qui ont été déclarés déserteurs ou insoumis. Il rend compte immédiatement de ces radiations au préfet, au trésorier-payeur général et au sous-intendant intéressés. »

Pour ce qui est du rétablissement des soutiens de

famille, les règles suivantes sont édictées ; les réformés temporaires y sont rétablis, lorsqu'ils sont réincorporés dans le service armé ou dans le service auxiliaire ; les condamnés à une peine de prison, à l'expiration de leur peine.

Enfin, dans la circulaire de 1912, le préfet doit aviser le sous-intendant de ce qu'un soutien a été rayé avant son incorporation et lui renvoie, pour annulation, les livrets de paiement primitifs après les avoir réclamés aux détenteurs.

De nouvelles désignations sont faites, avec délivrance de nouveaux livrets ; avis en est donné par le préfet au commandant du bureau de recrutement, par le sous-intendant au trésorier-payeur général.

2° *Radiation par suite de changements dans la situation des familles.* — A l'aide de la copie du procès-verbal des opérations du Conseil départemental qui lui est adressée par le préfet, le sous-intendant notifie au trésorier-payeur général les radiations opérées par suite de changements de situation de fortune.

Enfin le préfet avise, dans tous les cas de radiations et lorsque l'allocation est supprimée par décision du Conseil départemental, le maire au moyen d'un bulletin de mutation.

Les livrets de paiement sont adressés par le maire au préfet qui les fait parvenir au sous-intendant.

L'art. 30 de la circulaire de 1911 déclare qu'il y a lieu de comprendre parmi les changements de situation de famille les naissances ou décès d'enfants, qui sont notifiés au préfet par le maire de la commune dès qu'ils se produisent.

b) DES CONSÉQUENCES DE LA RADIATION. — La radiation entraîne la cessation du droit à l'allocation et aux majo-

rations. Elle peut d'ailleurs être totale ou partielle (une majoration enlevée).

La circulaire de 1911 l'examine en détail (E. M., p. 15 et 16) ; le paiement de l'allocation journalière, effectué au moyen du livret-modèle H, est suspendu à dater du jour où l'avis de radiation est parvenu au comptable sur la caisse duquel l'allocation est assignée payable.

Les sommes pouvant être acquises aux titulaires de livrets pour la période antérieure feront l'objet de mandats individuels décomptés jusqu'au jour inclus de la mutation ; ces mandats seront justifiés par une copie de l'avis de radiation complétée par l'indication des motifs des radiations, des dates auxquelles les comptables du Trésor chargés des paiements en ont reçu notification et, en ce qui concerne les radiations par suite de changement de position, la date de la décision du Conseil départemental ; à ces mandats individuels sont annexés les livrets retirés définitivement des mains des parties prenantes. Un compte rendu numérique des radiations est adressé au ministre. En outre, le sous-intendant ordonnateur établit trimestriellement un état nominatif des soutiens de famille dont la radiation a été prononcée, qu'il envoie au directeur de l'Intendance qui les fait parvenir au ministre (Direction de l'Infanterie, bureau du Recrutement).

## II. — *Législation du temps de guerre*

L'extension de la législation des allocations militaires à un très grand nombre d'ayants droit, qui s'est produite de 1914 à 1919, a nécessité l'établissement de règles plus strictes en ce qui concerne le contrôle du régime. C'est pourquoi la jurisprudence ministérielle a précisé comment devait s'exercer pendant la guerre ce droit de radiation.

### § 1<sup>er</sup>. — **Du droit de radiation**

Le 16 février 1916, dans une circulaire adressée aux préfets, le ministre précisait en ces termes le droit de recours de l'Administration (1) : « L'examen des statistiques mensuelles que vous m'adressez m'a permis de constater que les recours administratifs en vue de la radiation ont augmenté dans une large mesure.

» De plus, alors que certains sous-préfets ne forment qu'exceptionnellement ces recours, d'autres peuvent enregistrer de très nombreuses suppressions d'allocations intervenues à leur requête.

» Je vous prie de porter toute votre attention sur ces deux points.

» Je reconnais que le nombre considérable de radiations révélé par les états de certains d'entre vous a été inspiré par la nécessité de ne pas alourdir les charges du Trésor, mais je crois devoir à cet égard vous confirmer

---

(1) Voir Recueils textes officiels concernant les allocations (p. 165).

nos instructions, rappelées à maintes reprises qui sont d'examiner toutes les demandes avec la plus large bienveillance et d'intervenir auprès des Commissions pour qu'elles apportent dans leurs décisions l'esprit d'humanité qui a présidé au vote de la loi du 5 août 1914 ; j'ajouterai encore que la prolongation de la guerre a amené, dans beaucoup de familles d'apparence aisées, une gêne réelle et que l'absence prolongée du mobilisé constitue un titre de plus à l'obtention du secours de l'Etat.

» Veuillez, par suite, n'user de votre droit de recours pour radiation qu'avec la plus grande prudence et dans le cas seulement où l'attribution des indemnités prévues par la loi du 5 août 1914 constituerait un abus flagrant. »

## § 2. — Modes d'application du droit de radiation

Le sous-préfet ou le préfet ont toujours le droit d'appel ; ils peuvent ainsi, si leur recours est jugé fait avec raison, faire radier un allocataire.

Examinons sommairement quels sont les cas d'appel possibles.

### A. — Appel motivé par la situation personnelle de l'allocataire

Dans bien des cas, pour quelque motif que ce soit, l'allocation peut être jugée par l'Administration préfectorale avoir été accordée à tort. Le gouvernement a même parfois agi directement : c'est ainsi que dans les départements vinicoles du Midi l'allocation avait été très largement accordée, trop, semble-t-il, puisqu'il fut décidé que de nombreux propriétaires-récoltants devaient être

rayés, à la suite de déclarations de récoltes prouvant qu'ils avaient encaissé de beaux bénéfices provenant de la vente de leur vin. Le chiffre de 150 hectolitres déclarés fut fixé pour pouvoir considérer un propriétaire comme non nécessiteux.

**B. — Diverses ressources sont advenues au bénéficiaire de l'allocation**

L'Administration préfectorale fera appel, lorsqu'elle saura qu'il est survenu des ressources importantes au postulant ou à divers membres de sa famille. Il serait en effet scandaleux qu'une famille devenue tout à coup aisée pût bénéficier d'une loi faite en principe pour les gens nécessiteux ou tout au moins à situation assez modeste.

**C. — Retour du mobilisé dans ses foyers**

L'instruction du 24 décembre 1914 (D. II, 242) édicte diverses règles applicables à ce sujet, le bulletin individuel dressé par le corps auquel appartenait le soutien permet cette radiation.

**D. — Suppression de l'allocation par suite de l'indignité de l'allocataire**

L'opinion publique, durant la guerre de 1914, a vu avec défaveur l'allocation accordée à des personnes qui en étaient totalement indignes. Aussi le gouvernement, fidèle interprète des vives réclamations qui eurent lieu de divers côtés, se décida à agir par voie de circulaires. Ainsi les Commissions purent rayer les allocataires

lorsque l'Administration préfectorale — jouant ici véritablement le rôle d'un ministère public — leur a signalé certains genres d'abus.

1° *Mauvaise conduite des femmes bénéficiaires de l'allocation.* — Dans bien des cas, on s'est plaint de ce que des allocataires — épouses, sœurs, concubines de soutiens mobilisés ou veuves de guerre — menaient une existence des plus irrégulières. Elles se sont attirées le mépris des autres bénéficiaires, qui, quoi qu'en pensent quelques pessimistes, forment l'immense majorité. Mais le gouvernement a décidé qu'elles ne pouvaient impunément continuer à toucher l'allocation, qu'on l'envisage soit comme secours de l'Etat, soit comme moyen de réparation ; les mêmes idées ont été reproduites d'ailleurs dans les instructions officielles de la direction du contrôle du ministère de l'Intérieur aux préfets, portant fixation du régime des réfugiés. C'est ainsi qu'à St-Affrique l'allocation fut retirée à une femme vivant maritalement avec un mobilisé, et qui depuis le départ de ce dernier menait joyeuse vie.

Ces idées ont été reproduites dans le texte de la nouvelle loi des Pensions (art. 21 à 24) instituant des cas spéciaux de déchéance du droit à la pension lorsque le mari a présenté ou fait présenter une requête en séparation de corps ou en divorce, ou lorsqu'il en avait par écrit manifesté l'intention, enfin lorsque la veuve est déchuë de la puissance maternelle.

La Commission d'arrondissement de St-Affrique avait à statuer sur un cas semblable lors de sa séance du 4 mars 1918, et voici la décision qu'elle rendit à cette date sous la présidence de M. Moly, alors juge de paix du canton de St-Affrique : « Considérant que la dame T..., en faveur de qui l'allocation avait été accordée, a

quitté le domicile conjugal, que le mobilisé son mari réclame, lui, la suppression de cette allocation, la Commission, faisant droit à l'appel de M. le Sous-Préfet, a décidé de supprimer l'allocation à la dame T..., et a annulé la décision de la Commission cantonale qui l'avait accordée.»

Des cas angoissants se sont produits; aussi M. Talon, député de l'Aveyron, a-t-il demandé au ministre de la Guerre si, « lorsque la femme d'un mobilisé a quitté son foyer, où elle a abandonné une fillette de trois ans pour laquelle une majoration est maintenant insuffisante, l'allocation ne doit pas remplacer la majoration ». Il lui fut répondu: « La circulaire du 21 avril 1916 est formelle: la majoration attribuée à l'aîné des enfants d'un veuf mobilisé doit être transformée en allocation principale, soit que ces enfants vivent seuls au foyer, soit qu'ils aient été recueillis par des parents ou des tiers. La jurisprudence admise par les Commissions, notamment par la Commission supérieure, a étendu cette disposition aux enfants moralement abandonnés et à l'enfant unique. Il est entendu pourtant que la circulaire du 21 avril ne s'applique pas, si la personne qui a la garde des enfants bénéficie elle-même de l'allocation principale. » Il faut ajouter qu'il en est de même en ce qui concerne l'aîné des enfants d'un mobilisé divorcé (réponse du ministre à M. Balitrand).

2° *Refus de travail.* — Il a également paru scandaleux de voir des femmes valides, dans toute la force de l'âge, n'ayant pas de charges de famille, mener une vie oisive. Des protestations se sont maintes fois élevées à ce sujet. La « Ligue des Droits de l'Homme » (voir le n° 1<sup>er</sup> du 15 avril 1917, p. 333 de son Bulletin officiel) a émis le vœu « que des sanctions soient prises contre les femmes

touchant l'allocation et qui, étant capables d'exécuter des travaux agricoles, refuseraient leur concours ».

Il a été formellement reconnu à l'Administration le droit d'agir dans de tels cas. En fait, certains ont pu passer inaperçus. Le plus souvent, toutefois, les allocataires ont travaillé et gagné de gros salaires dans les villes où se sont livrées à des travaux agricoles.

3° *Ivrognerie*. — Certains pessimistes se sont amèrement plaints que le régime des allocations, en attribuant des secours qui n'étaient pour leurs bénéficiaires que des suppléments de ressources, avait créé une extension de l'alcoolisme chez la femme. Il faut reconnaître qu'il en a été parfois ainsi ; en 1915, le sous-préfet de St-Affrique, alors M. Ségard, vivement approuvé par les journaux de l'Aveyron, a fait supprimer l'allocation à une femme de la commune de Laval-Roquecezière qui s'adonnait à de nombreuses libations et créait du scandale auprès de la population laborieuse de cette petite commune.

Le gouvernement de son côté intervenait énergiquement, dans les circulaires des 24 mars et 19 avril 1915 (Bull. Int., p. 117) ; il recommandait aux Commissions de se montrer impitoyables à ce sujet.

4° *Manœuvres délictueuses*. — Un certain nombre d'allocataires ont prouvé, par leur attitude, leur anti-patriotisme et de plus leur indignité. C'est ce qu'a fort bien précisé le préfet de la Lozère, dans sa circulaire d'octobre 1918 aux maires du département, conçue en ces termes :

« Je suis informé qu'un certain nombre d'agriculteurs qui avaient l'habitude d'apporter leurs produits sur les marchés s'en abstiennent depuis quelques jours.

» J'ai l'honneur de faire connaître que j'ai l'intention de provoquer leur radiation des listes des allocations

militaires pour ce motif qu'ils démontrent clairement qu'ils n'ont pas besoin de la vente de leurs produits pour vivre et à plus forte raison du secours octroyé par la loi du 5 août 1914 aux familles nécessiteuses. »

Cette menace a été chaudement approuvée par la presse, et notamment par le correspondant local du « Petit Méridional » à Mende.

« Il est en effet scandaleux », écrivait ce journaliste, « de voir des agriculteurs qui, ayant des produits à vendre, s'obstinent soit à les cacher chez eux, soit à les livrer à des spéculateurs qui édifient des fortunes sur les privations des populations des villes et se moquent ainsi de toutes les mesures gouvernementales prises pour remédier au coût de la vie telles que les taxations. »

Un cas intéressant de retrait d'allocation s'est présenté dans l'Aveyron. La veuve X..., condamnée à 3 mois d'emprisonnement avec sursis, et à 50 francs d'amende, pour avoir tenu des propos alarmistes, se vit retirer, sur intervention du sous-préfet, l'allocation dont elle bénéficiait, à raison de la mobilisation de son fils. Sur appel de l'intéressée, la Cour de Montpellier prononça le 22 mars 1917 un arrêt de relaxe, son avocat M<sup>e</sup> Clément Fonvieille, du barreau de St-Affrique, ayant démontré que la loi du 5 août 1914 ne s'appliquait pas au cas de sa cliente. Sur une nouvelle demande d'allocation, la Commission d'arrondissement, faisant état de l'arrêt de relaxe, rétablit l'allocation à la veuve X... qui réputée « sans ressources et digne d'intérêt », lors de sa première admission, ne pouvait pas être devenue « aisée », ainsi que le déclarait la Commission cantonale, qui repoussa la deuxième demande de la postulante.

## SECTION II

### Maintien exceptionnel des allocations

Cette question a été examinée dans la rubrique 6 de la Notice officielle. On peut distinguer deux sortes de maintiens : ceux qui ne peuvent être ordonnés qu'après examen et sur décision nouvelle prise par la Commission cantonale ; ceux qui ont été prévus par le gouvernement.

#### I. — *Du maintien facultatif* (1)

Ici le principe essentiel est que les indemnités allouées par l'Etat peuvent être maintenues exceptionnellement à certaines familles dont les soutiens ne sont plus sous les drapeaux. Les raisons de cette tolérance sont faciles à comprendre, la circulaire du 4 octobre 1916 déclare formellement que les postulants ont droit à l'allocation tant que leur soutien n'a pas repris ses anciennes occupations et si une demande non définitivement rejetée a été introduite pendant la présence du soutien sous les drapeaux.

Telles sont, par exemple, les situations concernant les agriculteurs des vieilles classes détachés aux travaux

---

(1) Voir Levailant, *op. cit.*, p. 28.

agricoles (Voir à ce sujet notamment le Répertoire administratif, année 1917, p. 156, 165, 286 ; année 1918, circulaire du 4 juillet 1917, p. 10 ; circulaire 21 décembre 1917. Bulletin officiel ministère Intérieur, 1917, p. 557).

Il en est de même pour les marins embarqués sur les navires de commerce, les réformés n° 2 ou temporaires et auxiliaires classés dans ce service à la suite de blessures de guerre (d'après la circulaire du 15 janvier 1916). Voici d'ailleurs comment s'exprime le capitaine Delatre dans son Manuel pratique, 65<sup>e</sup> édition, p. 22, 23 et 45 : « Les allocations des militaires blessés de guerre, même de ceux classés service auxiliaire et renvoyés dans leurs foyers (territoriaux, réservistes-territoriaux) peuvent être maintenues, après examen de la situation de la famille, par la Commission cantonale, ayant qualité pour maintenir les indemnités. »

» La famille d'un réformé n° 2 peut continuer à recevoir l'allocation et les majorations accordées antérieurement, tant que son soutien n'a pas retrouvé une situation équivalente à celle qu'il avait avant sa mobilisation (1). »

M. Delatre ajoute qu'il en est de même pour les réformés temporaires blessés de guerre (p. 42).

D'autres cas doivent être examinés par les Commissions cantonales : ce sont ceux concernant le maintien des allocations aux « blessés employés dans les établissements militaires, hôpitaux, maisons de convalescence et à ceux en congé de convalescence en attendant la pension ou la gratification avec en plus l'indemnité journalière de vivres (2). »

De même les familles des sous-officiers à solde men-

---

(1) Voir aussi Répertoire administratif, 1917, p. 5 et 285.

(2) Voir Delatre, p. 74.

suelle peuvent prétendre à cette allocation. La Commission cantonale apprécie si elle peut être accordée. Les familles des sous-officiers à solde journalière avaient été admises de tous temps au droit à l'allocation. La question devint plus délicate en ce qui concerne les sous-officiers à soldes mensuelle qui furent tout d'abord systématiquement écartés du bénéfice de la loi. Des protestations si vives se firent entendre que les Chambres s'occupèrent de la question et que la circulaire du 26 avril 1918 décida de leur faire application des dispositions de la loi. Le 26 juillet (B. O. Int., p. 326) et le 2 août (p. 352) intervenaient deux télégrammes circulaires qui rappelaient aux Commissions, qui dans bien des cas refusaient d'appliquer la circulaire du 26 avril, que les juridictions doivent accorder les allocations aux familles n'ayant d'autres ressources que la solde du soutien augmentée du relèvement temporaire et que, dès que le bénéfice de la loi du 5 août 1914 leur est acquis, il ne peut être limité et que les majorations doivent être attribuées pour tous les enfants issus du mobilisé au-dessous de 16 ans réellement à sa charge, conformément aux dispositions de la circulaire du 10 mai 1916.

Ainsi, ici encore, les Commissions instituées pour appliquer la législation des soutiens de famille *doivent se demander seulement si la famille a droit à l'allocation d'après son état de nécessité.*

Tel est enfin le cas des ouvriers affectés à une usine travaillant pour la Défense nationale, à la condition qu'ils vivent en dehors de leur famille et dans une autre localité ; la circulaire du 30 mars 1915 prévoit ce maintien afin de faciliter l'embauchage des ouvriers ; la circulaire du 18 avril 1916 déclare qu'en cas de chômage pour

maladie, les allocations précédemment attribuées et supprimées revivent *ipso facto* pendant la durée de la maladie et sous certaines conditions (Journal des Maires, 1917, p. 168). La circulaire du 27 juillet 1918 prévoit pour les ouvriers mineurs malades placés dans la position de sursis, notamment « l'attribution à leurs familles des allocations de la loi du 5 août 1914 dans les conditions fixées par les circulaires des 18 avril et 9 juin 1916 » (Bulletin Officiel Guerre, 1918, p. 2418).

La « Notice Officielle » précisait avec raison « qu'il était de la plus haute importance que les familles sachent que, en cas de renvoi du mobilisé, pour n'importe quelle cause, elles doivent en faire la déclaration à la mairie dans les 30 jours. Elles ne peuvent rien y perdre et s'éviteront plus tard des poursuites possibles ».

Toutes ces allocations ne peuvent être exceptionnellement maintenues qu'après examen de chaque cas, et qu'après une décision nouvelle et expresse des diverses commissions, décision toujours révisible.

## II. — *Du maintien obligatoire*

L'art. 11 de la circulaire de 1911 déclare que l'allocation est maintenue d'office pour le temps passé en sursis pour cause de maladie seulement, pour celui passé en réforme temporaire pour maladie ou infirmité, pourvu qu'elle soit imputable au service.

La Notice officielle, parue le 1<sup>er</sup> novembre 1917, indiquait que la situation des mobilisés renvoyés à leurs foyers était à l'étude entre les ministères intéressés,

« en ce qui concerne la question des délais pendant lesquels la situation doit être examinée à nouveau ».

A cette époque on prévoyait « qu'un délai d'un mois serait laissé, d'une façon générale, en dehors de la période en cours, à toutes les familles dont les soutiens seraient démobilisés, afin de permettre à ces derniers de retrouver leurs ressources antérieures ». Le délai de 3 mois accordé par les instructions du 1<sup>er</sup> octobre 1917, aux familles des agriculteurs des vieilles classes, était réputé tout à fait exceptionnel.

Lorsqu'à la suite de l'armistice du 11 novembre 1918, la question de la démobilisation a été posée, le gouvernement a étendu ce délai.

Une circulaire interministérielle importante a été prise le 23 décembre 1918 et a paru dans l'Officiel du 27, p. 11143-44 ; elle fixe dans quelles conditions les allocations et majorations militaires seront maintenues aux familles bénéficiaires dont les soutiens sont démobilisés. Depuis, en juin 1919, une circulaire interministérielle devrait généraliser ce mécanisme.

*Taux dégressif établi par la circulaire du 23 décembre 1918*

a) COMMENT IL A ÉTÉ ÉTABLI.— Le but de cette circulaire est ainsi précisé : « D'une façon générale, les allocations et majorations prévues par les lois du 5 août 1914, etc., seront maintenues aux familles qui en sont actuellement bénéficiaires, pendant une période de six mois à compter de la démobilisation de la classe à laquelle appartient le soutien, mais dans le but d'accoutumer les familles à se passer progressivement de l'in-

tervention de l'Etat. » Il a été décidé que les indemnités seraient réglées suivant un taux dégressif dont le détail est arrêté par le tableau ci-après :

|                                                                             | ALLOCATIONS PRINCIPALES                                                    |                                                                       | MAJORATIONS POUR ENFANTS                                                   |                                                                       |                                                           | ALLO-CATIONS                       |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                                                             | 1 <sup>re</sup> série<br>(Non bénéficiaires de la loi du 15 novembre 1918) | 2 <sup>e</sup> série<br>(Bénéficiaires de la loi du 15 novembre 1918) | 1 <sup>re</sup> série<br>(Non bénéficiaires de la loi du 15 novembre 1918) | 2 <sup>e</sup> série<br>(Bénéficiaires de la loi du 15 novembre 1918) | 3 <sup>e</sup> série<br>à partir du 3 <sup>e</sup> enfant | additionnelles et supplé-mentaires |
| Les 1 <sup>er</sup><br>et<br>2 <sup>e</sup> mois<br>(Etats C <sub>1</sub> ) | 1 50                                                                       | 1 75                                                                  | 1 »                                                                        | 1 25                                                                  | 1 50                                                      | 0 75                               |
| Les 3 <sup>e</sup><br>et<br>4 <sup>e</sup> mois<br>(Etats C <sub>2</sub> )  | 1 »                                                                        | 1 25                                                                  | 0 75                                                                       | 1 »                                                                   | 1 »                                                       | 0 50                               |
| Les 5 <sup>e</sup><br>et<br>6 <sup>e</sup> mois<br>(Etats C <sub>3</sub> )  | 0 50                                                                       | 0 75                                                                  | 0 50                                                                       | 0 50                                                                  | 0 50                                                      | 0 25                               |

b) EXCEPTION EN FAVEUR DE CERTAINES FAMILLES PARTICULIÈREMENT DIGNES D'INTÉRÊT. — La circulaire édicte une exception « en faveur des familles qui ne retrouveront plus leur soutien, tué, disparu ou décédé au cours de la campagne, ainsi qu'en faveur des familles des réformés n° 1 auxquelles est étendue la faculté d'option entre le régime de la pension et celui des allocations militaires, faculté que la loi du 9 avril 1915 avait jusqu'à ce jour exclusivement réservée aux seules veuves de la guerre.

» Pour ces familles, le taux plein des allocations et majorations dont elles bénéficient sera maintenu pour une période de 12 mois, à dater du 15 novembre 1918, date de la libération des premières classes.

» Les ascendants et les compagnes bénéficiaires de la loi du 5 août 1914 au titre d'un militaire tué à l'ennemi, disparu ou décédé au cours de la campagne, sont assimilés aux veuves et aux réformés n° 1 qui ont opté pour les allocations militaires. »

La circulaire du 23 décembre 1918 établit donc deux catégories bien nettes, qu'elle distingue de la façon suivante :

« 1<sup>re</sup> *Catégorie C.* — Régime du taux dégressif pendant une période de 6 mois pour les familles auxquelles la démobilisation rend ou a rendu le soutien.

» 2<sup>o</sup> *Catégorie D.* — Régime du taux plein sans réduction, pendant une période de 12 mois pour les familles définitivement privées de leur soutien. »

Ensuite la circulaire édicte minutieusement les règles générales qui marquent bien le passage de la législation concernant l'état de guerre vers celle concernant l'état de paix.

Il est d'abord rappelé que les règles générales de la loi du 5 août 1914 ne sont en rien modifiées.

« C'est ainsi que la faculté d'introduire un recours en suppression, telle qu'elle est définie par l'art. 20 de la circulaire interministérielle du 22 août 1914, appartient toujours à l'Administration préfectorale, et que les dispositions des circulaires du 22 mai (comptabilité publique) et du 1<sup>er</sup> octobre 1917 (Intérieur) relatives au contrôle général des allocations restent toujours applicables. De même, la radiation des enfants ayant dépassé l'âge de 16 ans sera effectuée au jour fixé, ainsi qu'il était fait précédemment. De même encore, la majoration sera attribuée à l'enfant né pendant les 6 mois et au taux en vigueur au jour de sa naissance, etc.

» Le taux plein prévu pour les deux premiers mois est celui du régime en vigueur au moment de la démobilisation du soutien (loi du 4 août 1917 ou loi du 15 novembre 1918) ; autrement dit, les familles inscrites sur l'état A y seront maintenues, de même celles inscrites sur l'état B. La même règle s'applique aux familles bénéficiaires du délai d'un an. »

La circulaire croit devoir rappeler que « les allocations prévues par les lois des 31 mars et 29 septembre 1917 ne sont que l'accessoire de l'allocation principale ; elles seront donc maintenues et supprimées avec elle, si elles continuent à être dues ».

Il est bien spécifié que « l'homme en position de sursis n'ouvre aucun droit au maintien des allocations et majorations à sa famille, en dehors des 8 jours prévus par la circulaire interministérielle du 10 octobre 1914 ».

La circulaire édicte des dispositions très précises concernant le point de départ du délai pendant lequel l'allocation sera maintenue et au sujet de la confection des états.

c) POINTS DE DÉPART. — A ce sujet elle s'exprime ainsi :

1° *Principe général.* — « *Catégorie C.* — En principe, le point de départ de la période de six mois est fixé à la date de la démobilisation de la classe à laquelle appartient le soutien ou à laquelle il est rattaché par sa situation de famille, que ce soutien soit renvoyé directement du dépôt dans ses foyers ou que, détaché à la terre, affecté à l'usine, au lieu ou hors le lieu de sa résidence, il y revienne momentanément dégagé, du fait de la démobilisation de sa classe, de toute obligation militaire.

» Pour les hommes qui, sur leur demande, seraient maintenus sous les drapeaux, pour ceux en traitement dans les hôpitaux, etc., le point de départ de la période de six mois partira évidemment de leur démobilisation effective. »

2° *Cas des militaires de carrière.* — La circulaire envisage leur cas en détail : « En ce qui concerne les militaires de carrière (sous-officiers, employés, gendarmes de l'active, marins des directions de port, armuriers de la marine, pompiers, etc.), servant à ce titre avant la mobilisation et qui ne seront pas démobilisés, les allocations et majorations doivent être maintenues à leurs familles, tant que la loi du 5 août 1914 restera en vigueur, c'est-à-dire très vraisemblablement tant que durera officiellement l'état de guerre.

Il faut d'ailleurs remarquer ici que les présentes dispositions n'ont d'autre but que de fixer le régime suivant lequel les allocations et majorations seront continuées aux familles qui en sont actuellement bénéficiaires et dont les soutiens sont démobilisés. Elles n'engagent en rien les dispositions qui devront être envisagées pour

les militaires de carrière et pour ceux de l'active maintenus sous les drapeaux à la cessation des hostilités et quand prendra fin, en droit, le régime de la loi du 5 août 1914. »

3° *Cas spéciaux*. — Deux points de départ nouveaux sont fixés :

« 1° Pour les réformés n° 2 ou temporaires qui cessent d'être mobilisables et qui, par conséquent, n'appartiennent plus à aucune classe de mobilisation, le point de départ de la période de six mois est fixé au 15 novembre 1918, date de la libération des plus vieilles classes, si la mise en réforme est antérieure à cette date, et à la date même de la mise en réforme si elle est postérieure au 15 novembre 1918. »

» 2° Pour les prisonniers civils qui ont ouvert droit au profit de leurs familles au bénéfice des allocations militaires, en vertu de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 9 avril 1915, le point de départ de six mois est fixé au 15 novembre si leur délivrance est antérieure à cette date, et à la date même de cette délivrance si elle est postérieure au 15 novembre 1918. »

4° *Catégorie D*. — La circulaire, après avoir nettement montré que le point de départ des deux premiers mois pendant lesquels le taux plein est maintenu pour la catégorie C partira de l'échéance de la période en cours au moment de la démobilisation du soutien, établit le principe que, pour tous les bénéficiaires du délai de douze mois, « le point de départ de la période est fixé au 15 novembre 1918, que le soutien ait été tué au champ d'honneur ou au cours d'événements de guerre, qu'il soit disparu, décédé durant sa mobilisation, réformé n° 1, antérieurement ou postérieurement à cette date, de telle façon que les allocations cesseront d'être versées à tous

les bénéficiaires de cette catégorie le 15 novembre 1919.

» Elles ne pourraient être exceptionnellement continuées au delà de ce délai que pour les seules personnes qui, pouvant établir qu'elles ont présenté leur demande de pension en temps utile, ne seraient pas en possession de leur titre. Les ayants droit ont donc le plus grand intérêt à se mettre en instance au plus tôt en vue d'obtenir la liquidation de leur pension. »

d) CONFECTION DES ÉTATS. — Tout en laissant la plus grande liberté d'action à l'administration préfectorale, la circulaire lui suggère les dispositions suivantes, permettant de classer les allocations en quatre grandes catégories :

« *Catégorie A.* — Bénéficiaires de la loi du 4 août 1917, non bénéficiaires de celle du 15 novembre 1918, dont les soutiens ne sont pas démobilisés.

» *Catégorie B.* — De la loi du 15 novembre 1918, dont les soutiens ne sont pas démobilisés.

» *Catégorie C.* — Allocataires dont les soutiens sont démobilisés et auxquels les indemnités sont maintenues au taux dégressif pendant une période de six mois.

» *Catégorie D.* — Ceux définitivement privés de leur soutien, auxquels les indemnités sont maintenues au taux plein pendant une période de douze mois. »

Enfin, la circulaire prescrit la formation des états C<sub>1</sub>, pour les familles dont les soutiens ont été libérés le 15 novembre 1918 et celles assimilées (réformés n° 2) et pour les autres des états C<sub>1</sub>, C<sub>2</sub> et C<sub>3</sub>.

Le 15 janvier 1919 une note parue dans les journaux émanant de M. Deschamps, sous-secrétaire d'Etat à la Guerre, précisait brièvement les « droits des démobilisés ».

En pratique, les préfets dans chaque département ont

invité les personnes qui perçoivent les allocations à faire connaître, lorsqu'elles se présenteront chez le percepteur :

1° Le nom du mobilisé en raison duquel elles perçoivent l'allocation ;

2° La classe de démobilisation à laquelle il appartient ;

3° S'il était en service à l'intérieur ou dans la zone des armées ;

4° La date de son renvoi dans ses foyers s'il est déjà renvoyé (tel est le cas des militaires réformés, en sursis, etc.).

5° Le numéro du certificat d'admission dont le déclarant est titulaire.

De plus, l'attention des bénéficiaires de l'allocation fut appelée sur l'intérêt qu'ils ont à donner des renseignements exacts, toute fausse déclaration entraînant la responsabilité des déclarants et les exposant à être poursuivis en conformité de la loi devant les tribunaux compétents, sans préjudice du remboursement des sommes qu'ils auraient indûment et illégalement perçues.

En juin 1919 (1), la circulaire interministérielle susmentionnée prescrivait d'opérer une révision complète des états de payement des allocations. Les déclarations seront reçues, disait cette circulaire, dans les mairies à partir du 16 juillet. Un bulletin détaillé concernant la situation de chaque famille était institué : si les allocations supplémentaires n'avaient pas été perçues, il y aura droit à rappel ; par contre, en cas de déclarations inexactes, il pourra y avoir lieu à reversement ou à pour-

---

(1) Voir Officiel, n° du 26 juin 1919, p. 6564-65. Le 15 juillet 1919, une circulaire du ministère des Finances indiquait comment devait s'opérer le passage de la législation de guerre à celle du temps de paix.

suites. Enfin la circulaire ajoute que théoriquement ne doivent plus figurer à partir de juillet 1919 sur les états A et B que les hommes des classes 1907 à 1919.

III. — *Du maintien provisoire des allocations et des droits des allocataires susceptibles de bénéficier de la législation concernant les pensions militaires.*

M. Picard, secrétaire-chef des bureaux de la mairie de Maisons-Alfort, dans son « Recueil à l'usage des mairies et des familles éprouvées par la guerre », publié en décembre 1917 avec préface de M<sup>e</sup> Pierre Masse, avocat, ancien sous-secrétaire d'Etat aux Pensions, étudie (p. 18 à 21) la question du choix entre les allocations et les pensions et celle de la réinscription des veuves titulaires d'une pension militaire sur la liste des bénéficiaires d'allocations.

De son côté le capitaine Delatre examine dans son « Manuel » (p. 95 et 96) la question du cumul avec la pension.

Cette question a d'ailleurs été vivement discutée et a donné lieu à des lois ou circulaires rapportées notamment dans le « Répertoire administratif » (année 1917, p. 135) concernant les règles d'option entre l'allocation et la pension et dans le « Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur » et à la circulaire du 27 septembre 1917, visant le retour pour les veuves du régime de la pension à celui de l'allocation militaire (n<sup>o</sup> de septembre 1917, p. 416 et suivantes).

§ 1<sup>er</sup>. — Loi du 9 avril 1915 interdisant le cumul  
de l'allocation instituée par la loi du 5 août 1914  
et de la pension

Cette loi est bien connue, elle a paru dans le *Dalloz* Guerre, IV, 135, dans les revues diverses (*Rép. ad.*, 1915, p. 149), etc.

La loi du 9 avril 1915 dans son art. 1<sup>er</sup> édicte le principe de l'interdiction de cumul entre les pensions dues à raison de la guerre et les allocations pour soutiens de famille.

Le droit à la pension s'ouvre au lendemain du décès du mari ou du père. Mais les familles doivent choisir entre l'allocation et la pension, ainsi que le dit le ministre :

« Il résulte d'une entente intervenue entre les ministres de la Guerre et des Finances que la cessation du régime des allocations, considérée comme point de départ de la jouissance de la pension par la loi du 9 avril 1915, peut se produire par mesure individuelle provoquée par les intéressés, dans tous les cas où une veuve peut avoir intérêt à réclamer la jouissance de sa pension au lieu et place du régime des allocations.

L'art. 2 de la loi du 9 avril 1915 envisage deux éventualités :

Ou bien la veuve du titulaire décédé continue à bénéficier des allocations dont elle était titulaire. Dans ce cas la jouissance des arrérages de la pension est suspendue jusqu'à la cessation du régime des allocations.

Ou bien la veuve opte pour la pension. Les allocations

qu'elle aura perçues postérieurement au décès de son mari sont considérées comme constituant des avances sur pension et le montant en est précompté sur les premiers arrérages à toucher.

Le législateur a entendu permettre ainsi à toute veuve de militaire de se placer sous le régime le plus favorable. Les allocations auxquelles elle a droit sont-elles d'un taux supérieur à celui de la pension ? Elle continue à les percevoir et ce n'est qu'à partir de leur suppression que les arrérages de la pension commencent à courir. La pension est-elle au contraire plus avantageuse ? La veuve n'aura qu'à opter pour ce régime, et le bénéfice lui en sera acquis depuis la date du décès du mari, sous réserve de la déduction des allocations touchées à titre d'avances. »

**§ 2. — Circulaire ministérielle du 23 mars 1917  
fixant les règles d'option**

**A. — But : Remédier aux inconvénients de la loi de 1915**

Mais le gouvernement s'aperçut vite que « l'application littérale de la loi aboutirait à des conséquences manifestement inéquitables. Il peut arriver tout d'abord qu'une veuve, après avoir bénéficié du régime des allocations qui était plus avantageux pour elle que celui des pensions, soit, pour un motif quelconque, rayée de la liste des allocataires. Dans ce cas, elle réclamera sa pension ; mais, si on doit la considérer comme ayant exercé une option au sens de la loi du 9 avril 1915, elle sera tenue de reverser le montant des allocations qu'elle aura tou-

chées depuis la mort de son mari, et, comme ces allocations sont d'un taux supérieur à celui de la pension, non seulement le reversement absorbera la totalité des premiers arrérages, privant ainsi la veuve de tout subside pendant un trimestre, mais encore les trimestres ultérieurs devront être frappés de retenues, jusqu'à complet remboursement de la dette.

» La modeste pension à laquelle la veuve a droit se trouvera ainsi réduite pendant une période parfois assez longue.

» Tel est par exemple le cas de la veuve d'un soldat tué à l'ennemi, sa pension est de 563 francs ; si elle a deux enfants de moins de 16 ans, l'allocation et les majorations représentent annuellement 821 fr. 25 (1).

» Une situation analogue se présentera dans le cas assez fréquent où, après être demeurée tout d'abord sous le régime des allocations, une veuve aura intérêt à changer le régime, parce que, du fait de la suppression d'une majoration afférente à un enfant décédé ou ayant atteint l'âge de 16 ans, la pension sera devenue plus avantageuse. Dans cette hypothèse également, l'intéressée sera tenue à un reversement qui pourra absorber et au delà le montant des premiers arrérages.

» De telles conséquences sont manifestement contraires à l'esprit de la loi du 9 avril 1915. »

#### B. — Système créé par la circulaire

M. Pierre Marraud, directeur général honoraire au ministère des Finances, qui a participé largement à la rédaction de la circulaire, propose le système suivant,

---

(1) Après le 31 mars elles représentaient 1,049 fr. 40, le 4 août 1,277 fr. 50.

imaginé pour remédier à une telle situation de fait. L'art. 2 de la loi de 1915 sera interprété dans un sens conforme aux intentions de ses auteurs. Selon lui, les termes de « cessation du régime des allocations » signifient non seulement la disparition des allocations par mesure générale à la fin de la guerre, mais encore leur suppression, soit par radiation, soit grâce à une renonciation volontaire des intéressés ; dans ce dernier cas, la cessation peut être individuelle, et alors la pension porte jouissance du jour de la suppression des allocations, et dès lors il n'y a plus de reversement pour le passé.

a) CONDITIONS D'APPLICATION DE L'OPTION. — Les allocataires pourront continuer à toucher les allocations ; opter pour la pension en se servant des modèles de déclarations d'option déposés dans les mairies, avec effet rétroactif du jour du décès du mobilisé ; ou enfin, faire cesser, en ce qui les concerne, le régime des allocations et se placer sous celui de la pension, sans reversement pour la période antérieure.

L'établissement de règles précisant les droits des intéressés s'imposait, elles ont été établies par la circulaire Marraud.

*Première hypothèse : Allocations supérieures à la pension.* — Aucune difficulté. Dans le cas, plutôt théorique que pratique, où des veuves voudraient passer au régime des allocations, la jouissance de la pension commencera au jour de la radiation de la liste des allocataires.

*Deuxième hypothèse : Allocations supérieures, mais venant à être supprimées.* — Mêmes solutions que dans le cas exceptionnel précédent.

*Troisième hypothèse : Allocations inférieures à la pension.* — Il y aura fatalement option. La jouissance de la pension courra du décès du mari ; les premiers arréra-

ges subiront la retenue des allocations perçues à partir de cette date, mais cette compensation se traduira toujours en fin de compte par un net à payer aux intéressés.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que, conformément à la solution adoptée relativement à la non-rétroactivité du cumul, il ne devra pas, pour le calcul des allocations à reverser, être fait état, le cas échéant, de celles perçues entre la date du décès et le 10 avril 1915.

Viennent enfin deux hypothèses un peu plus compliquées, qui se sont présentées dans la pratique :

1° Les allocations sont supérieures à la pension, mais sont ensuite devenues moins avantageuses par suite de la suppression d'une ou plusieurs majorations. La veuve pourra réclamer sa pension et faire cesser le régime des allocations, à l'époque où cette circonstance se produira. La pension portera jouissance à compter de ce jour ; seules les allocations réduites perçues depuis cette dernière date seront précomptées sur les premiers arrérages, et, comme elles sont moins avantageuses que la pension, il y aura toujours une somme nette à payer aux intéressés ;

2° Les allocations tout d'abord inférieures à la pension sont devenues plus avantageuses, par suite de la naissance d'un enfant donnant droit à une majoration.

La veuve pourra demeurer sous le régime des allocations, elle touchera à l'avenir des mensualités supérieures aux arrérages de la pension, mais ne bénéficiera pas de l'avantage qui lui est acquis, si elle opte pour la pension.

Dans ce cas, en effet, il y a rétroactivité allant jusqu'au jour du décès du mari ; l'intéressée touche immédiatement une somme qui peut être d'une certaine importance et qui représente pour le passé la différence

entre le produit de la pension et celui des allocations ; seulement, à l'avenir, elle percevra des arrérages inférieurs aux allocations.

Telles sont les solutions données par la circulaire afin de permettre aux veuves de sauvegarder leurs intérêts.

b) RÈGLES PRATIQUES CONCERNANT L'OPTION. — Ainsi qu'il leur est recommandé, les familles doivent être exactement renseignées (avec à l'appui les chiffres exacts qui les intéressent). Afin d'exercer un choix en toute connaissance de cause, elles doivent comparer le montant journalier de la pension avec celui des allocations. Ainsi que le remarque fort judicieusement M. Picard, il sera facile pour chaque intéressé de voir si son intérêt est de conserver l'allocation ou de choisir la pension.

Une fois la pension liquidée, sur demande adressée par les veuves au ministre de la Guerre, et le titre de pension établi, le sous-intendant militaire provoque une attestation de la veuve au sujet des indemnités perçues à titre d'allocation. Il contrôle ses déclarations et la met en demeure de faire connaître son option. Si l'allocation est choisie, le titre de pension est conservé par le sous-intendant, jusqu'à ce que l'allocation cesse d'être perçue. Grâce à cette faculté d'option, les intérêts des veuves sont pleinement sauvegardés ; aussi leur est-il recommandé instamment de provoquer la liquidation de leur pension avant que la guerre finisse, afin qu'elles en puissent toucher le plus tôt possible les premiers arrérages ; la même recommandation leur a été en général adressée dans les mairies.

Si la veuve déclare préférer la pension, le sous-intendant provoque sa radiation sur la liste des allocataires et lui délivre son titre de pension.

Il est bien entendu qu'il ne remet, en aucun cas, aux

veuves, le titre de pension qu'après s'être assuré auprès de l'autorité administrative qu'elles ne figurent pas sur les listes d'allocataires ou qu'elles en ont été rayées.

**§ 3. — De la faculté accordée aux veuves pensionnaires  
de revenir au régime des allocations**

(Circulaires des 31 mars et 27 septembre 1917, 6 février  
et 1<sup>er</sup> juillet 1918, 1<sup>er</sup> janvier 1919.)

a) PRINCIPE GÉNÉRAL. — Le principe de la réinscription des veuves titulaires d'une pension militaire sur la liste des bénéficiaires de l'allocation de soutien de famille a été posé par la circulaire en date du 23 mars 1917, qui informait les trésoriers généraux que, contrairement à la solution adoptée jusqu'alors, les veuves des militaires ayant opté pour la pension pourraient, sous certaines conditions et dans certains cas déterminés, être admises à se placer de nouveau sous le régime de l'allocation, même s'il y avait eu paiement des premiers arrérages; on s'est demandé si la veuve d'un militaire qui a été inscrite sur la liste des allocataires et qui s'est fait rayer, afin de pouvoir toucher les arrérages de sa pension, ne pourrait pas être admise à se placer de nouveau sous le régime des allocations devenu plus avantageux que dans le passé, par le fait des modifications apportées au régime de la loi du 5 août 1914. C'est ce que reconnaît formellement la circulaire du 27 septembre 1917 :

« Ce retour d'un régime à l'autre va devenir la règle générale... L'art. 10 de la loi du 31 mars 1917 ne rouvre pas sans doute expressément, en faveur des veuves ayant

commencé à percevoir les arrérages de la pension, le droit d'option qui leur avait été conféré par la loi du 9 avril 1915, mais ce texte ne contient pas non plus aucune disposition en sens contraire. Or le législateur a entendu permettre aux familles des mobilisés décédés de choisir celui des deux régimes qui leur paraîtrait le plus avantageux. Le tarif des allocations ayant été majoré après coup, ce vœu essentiel des auteurs de la loi de 1915 ne serait plus rempli si les veuves ayant opté dans le passé pour la pension ne pouvaient plus revenir aux allocations : ces veuves seraient en effet privées du droit de se placer sous le régime offrant le plus d'avantages.

Il est donc entendu, tout d'abord, que les Commissions cantonales, seules compétentes pour statuer sur les demandes formées aux fins d'inscription sur la liste des allocataires, seront appelées à se prononcer sur les demandes présentées par des veuves déjà en possession d'un titre de pension, en vue d'être réinscrite sur ladite liste. Il peut arriver, en effet, que la situation pécuniaire du mobilisé décédé se soit modifiée de telle sorte, depuis la première option, qu'il ne soit plus possible de procéder à la réinscription sur la liste des allocataires, et c'est là un point pour l'appréciation duquel aucune administration ne peut se substituer à la commission compétente. »

b) PROCÉDURE DE RÉINSCRIPTION. — C'est aux Commissions cantonales qu'il appartient d'examiner, sur renvoi de l'autorité administrative, les demandes présentées, en vue d'être réinscrites sur la liste des allocataires, par des veuves déjà en possession d'un titre de pension.

Les mesures d'application posées par le ministre des Finances ont été reproduites dans la circulaire Peytral.

La veuve désireuse de recevoir de nouveau l'allocation adressera sa demande au préfet ou au sous-préfet de l'arrondissement où elle réside, en ayant soin d'y indiquer son nom de jeune fille, le numéro et le montant de la pension. Le préfet (ou le sous-préfet) transmettra la demande à la Commission cantonale qui statuera dans la plénitude de ses pouvoirs, c'est-à-dire qu'elle pourra admettre ou rejeter la requête de l'intéressée. En attendant qu'une décision intervienne, la pensionnaire conservera son brevet de pension et aura la faculté de continuer à percevoir les arrérages échus ; si sa requête est rejetée, elle devra en être avisée par le préfet ou le sous-préfet, sa situation dans ce cas ne sera pas modifiée. Mais, si la demande est accueillie favorablement, le préfet (ou le sous-préfet) devra notifier à la Direction de la Dette inscrite — Bureau des Pensions — la décision intervenue ; mais ce n'est qu'après avoir reçu de cette Direction un certificat de suspension de paiement de la pension qu'il inscrira de nouveau ou fera inscrire par les sous-préfectures sur les états d'allocation les veuves réadmisses au bénéfice de l'allocation ; leurs noms devront y être accompagnés de la mention : « Pension de l'Etat suspendue ». Le préfet (ou le sous-préfet) indiquera la date à partir de laquelle l'allocation sera remise en paiement. Le trésorier-payeur général recevra comme le préfet un certificat de suspension par les soins de la Direction de la Dette inscrite ; l'allocation ne pourra être payée que lorsque ce comptable, ayant pris acte dudit certificat, aura avisé le percepteur de la résidence de l'intéressée du montant des retenues à opérer sur l'allocation à titre de reversement des arrérages payés pour la période postérieure du 1<sup>er</sup> avril 1917.

c) POINT DE DÉPART DE LA RÉINSCRIPTION. — La circu-

laire Peytral du 27 septembre 1917 déclare que la loi du 31 mars 1917 étant entrée en application à compter du 1<sup>er</sup> avril, les veuves ayant obtenu leur réadmission sur la liste des allocataires auront droit à un rappel d'allocation pour la période courue du 1<sup>er</sup> avril 1917. Cette dernière date était donc considérée comme le point de départ uniforme de toutes les réinscriptions demandées. C'était aussi, par conséquent, à compter de cette date que la suspension du paiement de la pension produisait ses effets. Quant aux réinscriptions demandées seulement en raison des augmentations réalisées par la loi du 4 août 1917, elles ne produisaient leurs effets qu'à partir de la date d'application des tarifs contenus dans la dite loi. Les mêmes règles étaient stipulées en ce qui concerne le point de départ du changement de régime pour les veuves qui ont opté pour la pension, contrairement à leur intérêt, parce qu'elles ont été mal renseignées ou parce qu'elles ne se sont pas rendu compte tout d'abord des conséquences de cette option.

Enfin la circulaire édicte le principe que la pension ne sera remise en paiement que sur la production d'un certificat de radiation de l'allocation ou lors de la cessation générale du régime des allocations.

Depuis, la circulaire du 1<sup>er</sup> janvier 1919 (1) de décider qu'on retiendra les titres de pension pour infirmités toutes les fois que les titulaires feront connaître qu'ils optent pour l'allocation accordée à leur famille; le ministre prescrit l'application des dispositions prévues par la circulaire mensuelle du 1<sup>er</sup> octobre 1917 § 1<sup>er</sup> aux titulaires de pensions pour infirmités qui produiront un certificat de réadmission au régime de l'allocation.

---

(1) Bull. Guerre, p. 113.

Le gouvernement s'aperçut que la perspective de toucher d'importants rappels était de nature à pousser des veuves à se placer sous le régime des allocations alors que leurs demandes n'étaient pas toujours justifiées par un état nécessiteux. Aussi la circulaire Favre du 1<sup>er</sup> juillet 1918 décida d'établir un nouveau point de départ. On sait que les circulaires antérieures avaient décidé que les dates de réinscription sur les listes des allocations seraient en principe fixées au 1<sup>er</sup> avril ou au 4 août 1917, selon les cas. Or, depuis le 27 septembre 1917, les veuves pouvaient effectuer leur demande de réinscription. Un délai suffisant leur avait été accordé, il fut donc admis que celles qui n'avaient pas fait plus tôt leur demande avaient estimé pouvoir suffire à leurs besoins avec les arrérages de la pension. Aussi, d'accord avec le ministre des Finances, le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur décida de revenir aux règles qui ont été toujours adoptées en matière d'allocation et de fixer en conséquence le point de départ des allocations, non plus au 1<sup>er</sup> avril ou au 4 août 1917, mais à la date de la demande de réinscription :

La question a été posée de savoir si la veuve d'un militaire qui avait opté pour la pension pouvait être admise au bénéfice de l'allocation, en faisant valoir que cette dernière est devenue plus avantageuse pour elle par suite des augmentations prévues par la loi du 15 novembre 1918. Conformément à l'avis émis par le ministre des Finances, cette question doit être résolue par l'affirmative et dans les conditions de la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1917.

§ 4. — Cas spéciaux ayant nécessité l'intervention  
de parlementaires

Deux surtout ont retenu notre attention.

M. Pierre Masse avait demandé au ministre de l'Intérieur si : 1° une femme dont le premier mari a été tué à la guerre — qui se remarie et dont le second mari est mobilisé — peut cumuler la pension du chef du premier mari avec l'allocation du chef du second ; 2° en tout cas, si elle peut obtenir des majorations pour les enfants soit du premier, soit du second lit (question du 7 février 1918).

Le ministre répondit (Off., 14 mai 1918, p. 1473) : « En raison des interprétations différentes constatées au sujet de l'application de l'article 2 de la loi du 9 avril 1915, qui interdit le cumul de l'allocation militaire avec les arrérages de la pension, des pourparlers ont été engagés entre les ministères intéressés dans le but de fixer la jurisprudence. Il a été décidé que le cumul interdit par le dit article ne visait que les allocations militaires et les arrérages de la pension attribués au titre d'un seul mobilisé. Il a été reconnu, au contraire, que le droit que la veuve d'un militaire tué à l'ennemi possède en raison de la mort de son premier mari, est entièrement distinct de celui qu'elle tire de la mobilisation du second. Cette veuve sera donc autorisée à cumuler la pension qu'elle tient de son premier mari et le bénéfice de la loi du 5 août 1914 qui pourrait lui être accordé au titre du second. Il est bien entendu, néanmoins, que les Commissions, en examinant les demandes d'allocation mili-

taire, tiendront compte des arrérages de la pension dans l'appréciation des ressources. Il résulte de cette règle que les majorations pourront être accordées aux enfants du second lit, ceux du premier lit en étant exclus en raison de ce fait que la pension, quel que soit d'ailleurs son chiffre, est attribuée à la veuve pour faire face, non seulement à ses propres besoins, mais à l'obligation alimentaire qu'elle a envers ses enfants. »

Autre cas intéressant présenté par M. le sénateur Goirand qui demanda au ministre de la Guerre, dans sa question du 22 mars 1918, si la veuve d'un fonctionnaire départemental, jouissant à ce titre d'une pension de 625 francs, ayant cinq fils mobilisés, peut être admise au bénéfice de la loi du 5 août 1914 ou recevoir la majoration de 0 fr. 75 prévue par l'article 19 de la loi du 29 septembre 1917.

Le ministre répondit ainsi : « La loi du 9 avril 1915 interdit le cumul de l'allocation militaire et de la pension, aussi bien lorsque la pension est à la charge du département que lorsqu'elle est payée par l'Etat.

» Quant à la majoration de 0 fr. 75, elle ne saurait être accordée isolément et ne peut être attribuée qu'au bénéficiaire de l'allocation principale. La veuve dont il s'agit doit, par conséquent, opter pour le régime de la pension ou celui de l'allocation avec majoration. »

## APPENDICE

### De quelques matières spéciales

#### A. — Dispositions concernant les étrangers

a) PRINCIPES GÉNÉRAUX. — La loi du 5 août 1914 et la législation ultérieure ont été vite étendues aux familles nécessiteuses anglaises, belges, russes ou serbes (décret du 14 août 1914, D. Guerre, 1, 82) résidant en France et dont le soutien a été appelé ou rappelé sous les drapeaux ou s'est engagé volontairement sous les drapeaux de son pays.

Il en est de même, d'après l'art. 1<sup>er</sup> du décret du 14 août 1914, pour les familles nécessiteuses, quelle que soit la nationalité du soutien, si celui-ci a été admis à contracter un engagement dans l'armée française. Cette disposition est formelle, et pourtant nous avons connu une postulante, originaire d'une commune de l'arrondissement de St-Affrique, qui s'est vu refuser l'allocation par une Commission cantonale, alors qu'elle avait épousé un Espagnol, blessé au service de la France et décoré de la Croix de guerre ! Quelque temps après, d'ailleurs, elle obtenait satisfaction.

De plus, la législation de 1914 a été déclarée applicable aux familles résidant à l'étranger des militaires français appelés, rappelés ou engagés sous les drapeaux, sur demande adressée au consul de France de leur circonscription, avec appel possible devant la Commission supé-

rieure, aux familles roumaines, dans les conditions de l'art. 1<sup>er</sup> du décret du 14 août 1914 (décret du 19 février 1917 : Répertoire administratif, 1917, p. 110).

Pour les Italiens, les indemnités militaires leur sont attribuées, décident les circulaires des Finances du 25 juin et de l'Intérieur du 1<sup>er</sup> juillet 1914, directement par leur gouvernement et payées, suivant les communes, soit par les percepteurs, soit par les agents consulaires italiens.

b) PROCÉDURE. — Pour le temps de paix, la circulaire de 1911 s'en occupe ; pour le temps de guerre, le décret du 14 août 1914 la règle dans ses grandes lignes, le décret du 22 février 1916 établit le droit d'appel devant la Commission supérieure.

1<sup>o</sup> *Demande initiale.* — L'avant-dernier alinéa du nouvel art. 22 de la loi de 1905 dispose que lorsqu'il s'agit de familles résidant et remplissant les conditions dudit article, les demandes d'allocations sont adressées au consul de la ville de leur résidence, qui les instruit et statue par des décisions motivées, communiquées aux intéressées et au ministre des Affaires étrangères (décret 9 août 1913 : art. 7, Off., 13 août 1913). Les réservistes et territoriaux peuvent être dispensés des périodes d'instruction. L'art. 51 de la loi des Finances du 30 juillet 1913 (D. 4. 119) reproduit un amendement de M. Daniel Vincent, député, ainsi conçu : « En ce qui concerne les jeunes gens ayant fait déclaration de résidence et résidant effectivement à l'étranger depuis 2 ans au moins au 1<sup>er</sup> janvier de l'appel de leur classe et justifiant de leur qualité de soutiens indispensables de famille, l'allocation journalière est accordée par les Commissions départementales, sur avis motivé du représentant de la Répu-

blique à l'étranger, en supplément de la quotité de 10 % établie par les lois du 21 mars 1905 et du 8 avril 1910. »

L'art. 16 de la circulaire de 1911 décide que les agents diplomatiques du lieu de la résidence de la famille adressent aux préfets des départements où les jeunes gens ont été recensés les demandes avec tous renseignements susceptibles d'intéresser les Conseils départementaux.

Les livrets sont adressés au ministre de la Guerre (Direction du contrôle : Bureau des fonds et ordonnances) qui les transmet aux agents diplomatiques.

Pour ce qui est des réservistes et des territoriaux, l'art. 32 indique que c'est le Conseil du département de la dernière résidence qui statue sur les demandes formulées par leur famille.

2° *Voie de recours.* — Le décret du 22 février 1916, rapporté notamment dans le Sirey (lois annotées, p. 206), désigne la Commission supérieure instituée au ministère de l'Intérieur pour statuer en dernier ressort sur les recours formés contre les décisions rendues en matière d'allocation par les consuls de France à l'étranger.

**B. — Dispositions concernant les militaires recensés et incorporés  
aux colonies**

La circulaire du 13 décembre 1909 établit les formalités à remplir : « Pour les familles résidant en France, la demande sera adressée, avec les pièces à l'appui, au maire de la commune ; celui-ci enverra le dossier au préfet, qui le transmettra au gouverneur de la colonie où est stationné le corps de troupe du jeune soldat ou de l'homme convoqué pour une période. »

» Pour les familles résidant aux colonies, la demande

sera adressée au gouverneur, qui prendra l'avis des municipalités ou des autorités administratives.

» Tous les dossiers seront présentés au Conseil départemental, appelé aux colonies Conseil territorial. »

Le décret du 21 décembre 1915 accorda des allocations aux familles nécessiteuses des militaires indigènes appelés à servir hors de leur colonie d'origine (1).

#### C. — Des controverses relatives à la question des engagés

En ce qui concerne la question des engagés volontaires, l'instruction ministérielle du 16 janvier 1911 (art. 1<sup>er</sup>, dernier alinéa) rappelait que l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 5 mars 1909 décidait que leurs familles ne sont pas admises au bénéfice de l'article 22 de la loi du 21 mars 1905.

Le Tribunal civil d'Orléans, par jugements du 4 février 1914, statuant dans cinq espèces différentes (2), refuse l'allocation aux familles des engagés volontaires sous le seul prétexte que les jeunes gens qui contractent un engagement se dégagent volontairement des devoirs de soutiens de famille (Circ. min. Guerre, 26 novembre 1913); par contre, le Tribunal civil de Poitiers avait, dans son jugement du 7 janvier 1914, nettement posé le principe de l'extension de la loi aux engagés volontaires en se prévalant de la volonté du législateur si nettement manifestée dans les travaux préparatoires (3). Cette théorie a fini par être sanctionnée par la

---

(1) Voir E. L., p. 155, B. O. Colonies.

(2) Dalloz des Communes, 1914, 2-33.

(3) Off. 9 juillet 1913, p. 2526, col. 2, déclarations président Commission armée, gouvernement et intervention du député Goude.

Cour suprême, elle avait été d'ailleurs approuvée en ces termes (1) : « Ce qu'on doit prendre en considération, ce n'est pas l'attitude de l'enfant, mais la situation de la famille qui était soutenue par l'engagé avant son engagement et qui va cesser de l'être. »

En effet, la Cour de cassation (2), sur conclusions conformes de M. l'avocat général Blondel, se prononça en ces termes : « La formule *les militaires des armées de terre et de mer* est générale et comprend tous les hommes présents sous les drapeaux, elle n'établit aucune différence et n'autorise aucune distinction entre les engagés volontaires et les appelés. »

D'ailleurs, la circulaire interministérielle du 10 octobre 1914 (3) avait fini par s'incliner; elle déclarait que l'expression de « militaire » s'appliquait aussi aux engagés volontaires de toutes catégories.

*Cas spécial.* — Le Conseil d'État (4) a eu à statuer sur le point de savoir si la demande d'un appelé de la classe 1914, formulée en vertu de la loi du 7 août 1913, avant le mois d'août 1914, pouvait être examinée en conformité de la loi du 5 août 1914, alors surtout que le jeune homme n'avait été incorporé qu'en octobre 1914. L'arrêt a jugé que la décision de l'autorité militaire prise en ce sens ne constituait pas un excès de pouvoir.

---

(1) D. 1914. 5. 11.

(2) Arrêts des 23 novembre, 8 et 22 décembre 1914. S. 1915, 1, p. 44. Gazette des Tribunaux, 1914, II, 1, 17.

(3) S. et P. Lois annotées de 1915, p. 745. Légis. guerre, p. 28.

(4) Arrêt du 7 avril 1916. Dalloz, 1916, Chronique, p. 9.

## TROISIÈME PARTIE

DES RÉPERCUSSIONS DE CE RÉGIME.  
DANS QUELLE MESURE PEUT-ON DIRE  
QU'IL SE RATTACHE AU MOUVEMENT SOCIAL  
CONTEMPORAIN ?

---

### CHAPITRE PREMIER

DES CONTROVERSES QU'A FAIT NAITRE LA QUESTION  
DES ALLOCATIONS

Ainsi que nous avons essayé de le montrer, une évolution juridique s'est effectuée postérieurement au 1<sup>er</sup> août 1914, en ce qui concerne la question des allocations. Il nous faut maintenant étudier un peu plus en détail comment la législation s'est modifiée au cours de la guerre et les différents points de vue et solutions qu'on a dû adopter en général, puis spécialement pour certaines catégories de mobilisés ; il nous faudra examiner comment l'opinion publique a précisé les revendications

populaires et quel a été le rôle joué par les groupements ouvriers et syndicaux, par les parlementaires, par le gouvernement dans la solution des divers problèmes posés, fort délicats pour la plupart.

## SECTION. PREMIÈRE

### Intérêts divergents à concilier, d'où divergences de juridiction

Toute réforme impliquant un progrès social et ouverture de crédits en vue de l'organisation d'un service nouveau entraîne comme conséquences un accroissement des dépenses et par là même une tendance à en limiter la portée et à en restreindre les bons effets. Les inconvénients résultant d'une attribution trop étendue du bénéfice des allocations militaires risquaient d'entraîner des dépenses trop fortes pour le budget. Cette raison, jointe à la peur d'une attribution injustifiée de cette indemnité, fit que le législateur de 1905 réduisit à 10 % du nombre des appelés celui des futurs allocataires.

En 1913, des principes plus humains prévalurent, et par là même toute latitude était laissée aux Commissions qui risquaient de se montrer trop conciliantes.

Mais c'est surtout au cours de la guerre de 1914 qu'est apparu manifestement le conflit entre les deux tendances opposées. Certaines Commissions se sont montrées évidemment trop exigeantes (des allocations n'ont

pas été accordées, alors qu'elles devaient légitimement l'être) et ont ainsi lésé gravement les droits des familles nécessiteuses à un secours dont elles avaient grandement besoin ; d'autres, au contraire, s'inspirant de principes tout à fait divergents, ont fait preuve d'une largesse allant à l'encontre de l'esprit pourtant très conciliant du législateur et ont accordé le bénéfice de cette loi d'assistance à des postulants n'en ayant nullement besoin, et pour qui une allocation constituait un supplément de ressources, un superflu.

D'où du mécontentement de la part de ceux qui avaient droit au bénéfice de la loi, doublé d'une violente animosité à l'encontre de ceux — plus aisés qu'eux — qui touchaient l'allocation.

La circulaire interministérielle intéressant les départements de l'Intérieur, de la Guerre et des Finances en date du 10 octobre 1914 (1), adressée aux préfets, s'est préoccupée d'édicter à ce sujet diverses recommandations. Elle dit notamment : « L'application de la loi a donné lieu, à la fois, à des mécomptes et à des abus. Il faut que cette loi soit appliquée dans un large esprit d'humanité, mais il faut aussi éviter tout gaspillage et exercer un contrôle rigoureux sur les deniers de l'Etat. »

---

(1) Off., 11 octobre 1914. D. 1914. 1. 221.

## SECTION II

### Tendances vers l'unification

On a assez vite essayé de préciser dans quels cas on pouvait obtenir l'allocation. On s'est borné, dès le temps de paix, à déclarer que seules les personnes nécessiteuses ou ayant des ressources précaires pouvaient prétendre à l'allocation.

Au début de la législation de guerre, il fut décidé que doivent recevoir les indemnités prévues par la loi du 5 août 1914 « les familles que le départ de l'un de ses membres a privées d'aliments indispensables à la vie » ; c'était adopter nettement la thèse du temps de paix qui comportait l'attribution d'une *allocation-secours*. Aussi la circulaire du 23 août 1914 § 4 précise-t-elle, pour éviter un élargissement de la théorie primitive, que « doivent être écartées les familles dont les moyens d'existence ont été réduits, mais qui restent cependant suffisants ou dont le bien-être a été supprimé ». Une telle disposition était très juste ; en effet, si on l'avait appliquée strictement, elle aurait donné à la législation une stabilité et un fondement solides ; malheureusement des intrigues se firent jour, les Commissions adoptèrent des points de vue souvent personnels et il fallut que le gouvernement, efficacement aidé par les parlementaires, par divers groupements, par l'opinion publique, édictât

des règles qui, si elles ne liaient pas entièrement les Commissions cantonales et d'arrondissement, permettaient dans tous les cas le recours à la Commission supérieure.

Grâce à tous ces efforts combinés, une certaine unité de vues fut réalisée, et satisfaction fut accordée à bien des postulants qui, dignes d'intérêt, avaient été systématiquement écartés du bénéfice de la loi, par suite de considérants allant tout à fait à l'encontre du but du législateur.

Pour ne citer qu'un exemple typique de l'heureuse influence de l'intervention gouvernementale, citons les cas innombrables de décisions de rejet émanant de Commissions cantonales principalement, sous prétexte que la postulante tirait des ressources de son travail personnel. C'était méconnaître absolument l'esprit de la loi qui n'avait pas la prétention de faire de l'allocation une réparation intégrale mais une réparation partielle, forfaitaire, destinée à aider les familles éprouvées par la guerre ; aussi le ministère de l'Intérieur, dans une de ses instructions, dès 1915, déclarait nettement : « Les considérants tirés de ce que la postulante était jeune, valide et pouvait travailler sont nettement insuffisants pour motiver une décision de rejet. La femme du mobilisé était-elle ou est-elle devenue nécessiteuse et le mobilisé était-il son soutien ? Telle est la seule question qui se pose. » En effet, l'existence d'un gain (pourvu qu'il ne soit pas important) n'est pas une cause de non-octroi de l'allocation.

La « Notice sur les Allocations militaires », sous la rubrique n° 4 intitulée « droit à prétendre », nous donne quelques précisions sur la façon dont s'est fixée la jurisprudence.

Elle nous indique comme pouvant demander le bénéfice des allocations militaires : *les familles nécessiteuses dont les soutiens mobilisés ne touchent que leur solde militaire* (mensuelle ou non) *et que la mobilisation a privés de leur salaire et de leur traitement antérieurs.*

C'est ce que dit d'ailleurs la loi du 5 août 1914 : « Les épouses ou compagnes d'officiers pour lesquelles la délégation de solde constitue une ressource insuffisante (Officiel, 11 décembre 1915) ; les familles nécessiteuses dont les soutiens ont été victimes d'événements de guerre, tués, emmenés prisonniers ou réduits à une incapacité temporaire de travail (d'après les lois des 9 avril et 28 avril 1915) ; les veuves de militaires tués à l'ennemi, ayant droit à la pension, même si elles en ont touché les arrérages (d'après la circulaire du 27 septembre 1917). *Mais ne peuvent y prétendre toutes les familles à la situation desquelles le départ du soutien n'a apporté aucune modification ;* il en est ainsi des familles qui continuent à toucher intégralement le traitement du mobilisé versé par les administrations ou entreprises privées (Circularité du 29 avril 1915), les femmes de fonctionnaires de l'Etat non mobilisés en dehors des femmes fonctionnaires (1) et les fonctionnaires départementaux et communaux remplissant un emploi permanent et suffisamment rétribué (2). Des questions litigieuses se sont produites : on a par exemple décidé, se basant sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 novembre 1885 (Affaire Prévot), que les greffiers de

---

(1) Voir la circulaire du 7 novembre 1916 commentée dans le Journal des Maires et Conseils municipaux, 1917, p. 28.

(2) Circulaire du 26 juin 1916 ; commentée dans le Journal des Maires, 1917, p. 15. — Voir également, sur cette question du traitement des fonctionnaires, le Répertoire administratif, 1917, p. 137.

justice de paix ne sont pas fonctionnaires. Il en est de même pour les familles des officiers, sous-officiers, gendarmes à solde mensuelle qui sont restés au lieu de leur résidence avec la même solde et sans aucune charge supplémentaire du fait de la mobilisation (1).

La circulaire du 23 juin 1916 édicte des dispositions identiques pour les familles des retraités au cours de la campagne, mais seulement des réformés n° 1 titulaires d'une pension de réforme.

Il en est enfin de même en ce qui concerne les déserteurs non présents sous les drapeaux (Circulaire du 23 juin 1916) et pour les pères de six enfants renvoyés dans leurs foyers.

La situation d'un soutien déserteur a été envisagée dans l'Officiel du 10 juin 1917, page 4529, où il est dit : « Au début, dans certains cas d'espèces il a été décidé que les familles des déserteurs et militaires condamnés à une peine afflictive et infamante pourraient continuer à toucher jusqu'à la fin de la guerre. Mais, à la suite d'un examen approfondi, il a été décidé que les allocations ne seraient maintenues qu'aux familles dont les mobilisés, malgré la condamnation encourue, continuent à servir sous les drapeaux. Quant aux familles de ceux qui, comme les déserteurs, ne se trouvent plus sous les drapeaux, des secours peuvent leur être alloués par les préfets (2). »

La note ministérielle du 17 octobre 1914 (D. G. II, 13) adressée aux préfets prescrivait un examen attentif

---

(1) Circulaire du 1<sup>er</sup> août 1917, interprétant celles antérieures des 14 et 29 juin, commentée dans le Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, août 1917, p. 339.

(2) Voir, sur cette question des mobilisés déserteurs ou condamnés, Rép. ad., 1917, p. 18 et 210.

des demandes afin d'éviter des réclamations et des plaintes. La circulaire du 5 février 1915 (D. G. III, 284) reconnaît formellement pour les intéressés le droit de se défendre.

### SECTION III

#### **Des règles édictées par la circulaire du 23 août 1914**

Cette très importante circulaire rapportée dans l'Officiel du 25 août et dans le Dalloz de guerre, tome I, pages 102 à 115, était relative à l'application de la loi du 5 août 1914, et avait pour objet de préciser l'interprétation que devaient recevoir les dispositions législatives et réglementaires et en même temps d'indiquer les règles qu'il y avait lieu de suivre pour l'instruction des demandes ainsi que pour le paiement des allocations et majorations : en un mot c'est bien la pratique de la législation des allocations qu'elle établissait. Elle indiquait, en effet (§ 3 à 7), qui peut prétendre à l'allocation, quel en était le taux primitivement fixé (§ 8); la procédure était nettement déterminée par les § 9 à 23, enfin la circulaire s'étendait longuement (§ 23 à 43) sur les modes de paiement des allocations (1).

---

(1) L'exposé de ces règles a été fait dans la deuxième partie de notre étude.

## SECTION IV

### **Efforts faits pour améliorer le sort de certaines familles**

Parmi la complexité des cas envisagés par les Commissions chargées d'appliquer la loi du 5 août 1914, certains ont paru typiques, diverses situations ont été rapprochées les unes des autres, on a pu grouper certaines catégories de mobilisés et édicter en leur faveur des règles générales applicables à tous ceux qui étaient dans leur cas.

Nous étudierons les répercussions de la guerre à l'égard de certaines professions et enfin l'intervention des parlementaires, des comités, du gouvernement, de l'opinion publique dans toutes ces questions d'allocations.

§ 1<sup>er</sup>. — Quelles ont été les répercussions économiques et sociales de la guerre sur diverses professions et dans quelle mesure le régime des allocations a-t-il pu y pallier ?

Nous avons essayé de mettre en relief, dans notre esquisse d'une théorie juridique des allocations à titre de soutiens de famille, le préjudice produit par la milita-

risation du soutien, restreint en temps de paix, devenu très grave avec la guerre de 1914.

On a beaucoup discuté sur le point de savoir quelles professions ont été le plus lésées et à quelles devait de préférence s'appliquer la législation de guerre.

Parallèlement à l'extension du bénéfice de la loi en faveur d'assez nombreux fonctionnaires, s'est opéré un élargissement de la théorie primitive des allocations, vis-à-vis de certaines professions.

#### A. — Cas des agriculteurs

Parmi les différentes catégories de familles de mobilisés, celle qui a fait l'objet de la plus grande sollicitude gouvernementale a été celle des propriétaires et des fermiers.

Il faut reconnaître qu'au début de la législation de guerre quelques Commissions cantonales ou même d'arrondissement ont refusé un peu arbitrairement l'allocation à divers postulants dignes d'intérêt.

Sous la poussée de vives protestations de l'opinion publique, en majeure partie composée de parlementaires, la catégorie des agriculteurs fut considérée comme une des plus intéressantes. La bravoure des paysans défendant leur patrie si héroïquement fut vivement exaltée, on examina leurs demandes avec bienveillance, des circulaires étant intervenues en leur faveur.

Les circulaires des 23 août et 10 octobre 1914 déclarent qu'on ne doit pas admettre à l'allocation les familles qui se sont appauvries mais dont le bien-être n'a pas été supprimé, mais que « toutefois le fait de posséder une petite maison ou un lopin de terre, de payer quelques

francs d'impôt, le fait d'être métayer ou fermier ne suffit pas à exclure sans examen le demandeur du bénéfice de l'allocation ».

Au début de la guerre, il semble qu'on ait adopté une politique indécise vis-à-vis des mesures de faveur à prendre en faveur des agriculteurs. Et pourtant combien grave était le problème ! La mobilisation avait détaché de la terre un grand nombre de ceux qui la travaillaient ; ne restaient plus que les hommes qui, par leur âge ou par suite d'un mauvais état de santé, n'avaient pas été mobilisés, les enfants et les femmes. Une politique assez désastreuse et imprudente en matière de ravitaillement risquait de voir les travailleurs agricoles découragés. Ainsi que le rappelait M. Dernée, dans un remarquable article paru dans la revue « Je sais tout » du 23 mai 1918 :

« Il y a grand danger que la guerre active encore l'exode rural. De toutes les classes de la nation, c'est la grande famille paysanne qui a été la plus touchée ; ses morts et ses mutilés se chiffrent par centaines de mille. Au début de la guerre, la mobilisation a enlevé 3 millions d'hommes sur une population rurale de 8 millions de personnes, ne laissant guère aux champs que les femmes et les vieux. Aussi combien de terres délaissées réclameront-elles un effort que le cultivateur ne pourra plus fournir ? Comment reconstituer le cheptel disparu ? le vignoble détruit ? »

Les agriculteurs ont trouvé des défenseurs passionnés dans la personne de divers parlementaires et notamment du député de l'Aude, le docteur Durand. Le gouvernement a fini par prendre diverses mesures en leur faveur : c'est ainsi qu'on a fini par accorder aux hommes de la réserve de la territoriale, et même aux autres, des per-

missions agricoles sous forme de détachements temporaires à la terre ; en décembre 1918, on décida de décerner le Mérite agricole aux femmes vaillantes qui avaient pu maintenir l'exploitation agricole que dirigeait le mari ou le fils mobilisés. Le gouvernement a enfin compris que notre avenir était avant tout agricole, ainsi que l'a fort bien montré l'économiste bien connu M. Germain Martin qui, dans son cours de Doctorat, nous a dépeint notre situation comme très grave mais non pas comme irrémédiablement perdue. Espérons qu'elle s'améliorera de jour en jour.

Nous pouvons donc affirmer que le fait d'octroyer largement des allocations aux familles rurales était de nature à encourager les bénéficiaires au travail de la terre et, dans une certaine mesure, se rattachait au mouvement social contemporain qui tend à protéger les familles nombreuses — et c'est à la campagne qu'on les trouve surtout — et en même temps à assurer la sécurité de ceux qui, par suite d'un cas indépendant de leur volonté (maladie, invalidité, cas de force majeure qui engage la responsabilité de l'Etat, tels que sinistres de la guerre), sont dans une situation vraiment digne d'intérêt.

A la suite d'une pressante démarche faite par le Dr Durand, président du groupe parlementaire de la Défense paysanne, accompagné d'une délégation de ce groupe au sujet du refus d'allocations aux familles des mobilisés qui exploitent des domaines agricoles, le ministre de l'Intérieur adressa une circulaire aux préfets leur prescrivant de veiller à ce que les Commissions chargées d'appliquer la loi du 5 août 1914 ne refusent pas systématiquement le bénéfice de la loi aux propriétaires, fermiers ou métayers, lorsque les propriétés ont une certaine importance ou que le prix de la location des

terres atteint un chiffre déterminé. Le ministre déclarait cette pratique en opposition formelle avec ses instructions en la matière. Il invitait les préfets à intervenir auprès des Commissions en vue d'obtenir d'elles un examen à la fois plus bienveillant et plus juste de la situation des familles des agriculteurs. Il rappelait les nombreuses circulaires émanant directement de son administration, et les instructions plus récentes concertées avec le ministre de l'Agriculture, qui signalaient que la plupart de ces familles, sous les apparences d'une situation aisée, étaient parfois dans l'impossibilité de faire face aux dépenses nécessitées pour l'exploitation de leurs domaines et que même un certain nombre d'entre elles se trouvaient dans la détresse. Cette circulaire du 8 janvier 1916 adressait l'appel suivant aux préfets, après avoir indiqué « que les Commissions ne devaient pas s'attacher exclusivement à l'étendue de la propriété, aux prix de la location des terres, qui constitue, il est vrai, un capital, mais non une source de revenus s'il reste immobilisé.

« Je vous ai de plus fait connaître que, dans certaines régions, plusieurs familles s'étant vu refuser les allocations militaires, abandonnent la campagne, et que cet abandon de la terre présente un danger auquel il importe de parer sans retard.

Je connais trop les sentiments qui animent les Commissions des allocations militaires et le zèle professionnel des représentants de l'administration préfectorale pour douter un seul instant que les efforts les plus sérieux n'aient été faits pour apporter plus de justice dans l'application aux familles de la loi du 5 août 1914.

Il est néanmoins constant que des familles de petits propriétaires, fermiers et métayers, se trouvant dans une

situation précaire, sont encore, à l'heure actuelle, privées du bénéfice de cette loi.

Indiquez aux Commissions que la prolongation des hostilités, en enlevant aux travaux des champs tous les hommes valides et en état de porter les armes, a entraîné la pénurie et la cherté de la main-d'œuvre, et qu'il faut savoir gré aux femmes d'avoir puisé dans l'amour du foyer, qui se confond dans nos campagnes avec l'amour de la terre, la force de remplacer par leur labeur le chef de famille mobilisé.

C'est dans ces sentiments que les Commissions doivent examiner les demandes qui leur sont soumises, leur mission de justice s'en trouvera mieux remplie, et elles auront, en outre, la satisfaction d'avoir contribué au maintien de la tranquillité intérieure, qui est inséparable de nos grands intérêts nationaux. »

#### B. — Autres professions

Nous avons étudié en détail le cas des agriculteurs, nous pourrions dire que les mêmes efforts se sont renouvelés vis-à-vis de la plupart des autres professions : peu à peu on a décidé en effet que les commerçants, les industriels non manifestement aisés pouvaient prétendre à l'allocation. Le cas des petits retraités a été longuement examiné, on a fini par reconnaître par exemple que les instituteurs, les gendarmes, les cantonniers, les petits fonctionnaires pouvaient se prévaloir de la législation des allocations. Le cas des professions libérales a été également débattu et la Commission supérieure a fini par admettre les demandes de postulants non aisés, mais ayant une certaine situation sociale qui, par là même, les

faisait paraître plus riches que ce qu'ils n'étaient en réalité. Enfin les revendications des ouvriers ont été énergiquement soutenues par M. Reboul, député.

En résumé on peut dire que la loi du 5 août 1914 a vu de plus en plus son champ d'application s'étendre, elle est devenue dans bien des cas une véritable loi de Réparation.

## § 2. — Des interventions diverses en matière d'allocations et des améliorations réalisées

Nous étudierons tout d'abord l'intervention des comités, syndicats, ligues, ensuite celle des parlementaires, et enfin la jurisprudence ministérielle, et nous verrons sommairement que ces efforts combinés ont été bien souvent la résultante de la poussée de l'opinion publique.

### A. — Action des Collectivités et en particulier de la Ligue des Droits de l'Homme

Bien des réformes en matière d'allocations ont été réalisées par la voie de la presse signalant des abus, ou par celle des syndicats ouvriers demandant par exemple l'extension de la loi à telle catégorie de postulants. C'est ainsi que la « Bourse du Travail de Montpellier », dans son compte rendu de 1915, se louait de ses interventions diverses qui avaient réussi à faire donner satisfaction à bon nombre de pétitionnaires injustement évincés, alors qu'ils avaient droit à l'allocation.

Mais la ligue qui a le plus agi, durant la guerre, est la « Ligue des Droits de l'Homme », ainsi que le rappelait fièrement, le 7 novembre 1915, son secrétaire général

M. Henri Guernut, qui, dans son discours prononcé dans la salle des fêtes de la mairie du X<sup>e</sup> arrondissement, à Paris, retraçait le programme des sections locales qui « subvenaient aux besoins et, le cas échéant, rappelaient les devoirs », et du Comité central « qui se préoccupait d'une partie de la personne humaine peut-être la plus négligée : le droit ». Son programme est nettement indiqué : « Ayant résolu de nous donner entièrement aux héros et aux victimes de la guerre, nous nous sommes proposé une double tâche : défendre leurs droits acquis, leur créer des droits nouveaux, et c'est ainsi que nous avons, nous aussi, pendant la crise, fait œuvre d'assistance nécessaire : l'assistance par le droit.....

» Sur le rapport de nos conseils juridiques, nous répondons à toutes les lettres reçues ; et, s'il nous apparaît que dans tel ou tel cas le droit a été violé, que les lois, règlements et circulaires ont été méconnus ou négligés, alors nous intervenons auprès du ministre responsable... nous sommes importuns avec joie, ne laissant la paix aux ministres que quand ils nous ont ou démontré notre tort ou accordé satisfaction....

» C'est dans cet esprit que nous avons abordé les questions que la guerre a soulevées : loyers, allocations, droits des veuves, orphelins, mutilés, dommages..., dans tous ces problèmes c'est un esprit nouveau qu'il convient d'insuffler. Et c'est pourquoi la Ligue vous convie à en discuter aujourd'hui. C'est pourquoi elle-même, sur toutes ces questions, a rédigé, avec le concours de ses conseils juridiques, des projets fortement motivés, non pas des projets de loi détaillés article par article, car nous ne sommes pas des législateurs, mais des projets de résolutions où nous rappelons, comme il est de notre devoir, où nous adaptons aux situations nouvelles posées

par la guerre, les idées générales, les principes qui sont de l'essence de la République. »

En effet, le Comité central avait agi ; au cours de la séance du 21 décembre 1914 (B. O., 1915, p. 218). M. Westphal signalait le rôle à remplir pour obtenir la juste distribution des allocations militaires. Le principe d'une note à adresser aux présidents des sections, visant le contrôle de la répartition des allocations, avec un communiqué de la presse, fut mis en avant.

Au cours de la séance du 11 janvier 1915 (B. O., p. 222) le principe d'une aide juridique à apporter aux postulants fut adopté.

Le premier Bulletin de la Ligue de l'année 1915 (p. 13 à 16) fait un exposé du point de vue suivant lequel elle se plaçait : il y était dit que la Ligue devait s'assurer qu'une répartition équitable des allocations militaires avait lieu. Le 22 décembre 1914, un des vice-présidents du Comité central, M. Hérold, envoyait aux présidents de sections et de fédérations une circulaire dans laquelle il déclarait qu'il convenait que la Ligue recherchât les injustices graves qu'on lui signalait et qu'elle contribuât à les faire réparer dans la mesure du possible ; une enquête devait être ouverte dans chaque région et les cas où les droits des demandeurs n'auraient pas été respectés seraient recherchés. Ainsi, y était-il dit, œuvre utile sera faite, qui prouvera que la Ligue n'a rien perdu de son activité.

La Ligue publiait, à l'usage des postulants à l'allocation, une consultation simple rédigée par ses Conseils juridiques et qui leur permit de faire valoir régulièrement leurs droits. Dans un premier paragraphe, la Ligue indiquait qui pouvait demander le bénéfice de l'allocation ; dans les deuxième, troisième et quatrième para-

phes la procédure à suivre était tracée. Enfin dans un cinquième et dernier paragraphe, sur la proposition de M. Guernut, elle déclarait que les intéressés devaient faire appel eux-mêmes ; elle ajoutait qu'elle n'interviendrait devant la Commission supérieure que « dans les cas où la preuve pourra être apportée d'une façon très précise que, en méconnaissance flagrante des décrets et des instructions ministérielles, les Commissions cantonales et d'arrondissement, les maires ou les personnes chargées des enquêtes sur les demandes, ont agi avec négligence ou partialité, ou en tenant compte, par exemple, moins de l'état de nécessité que des opinions politiques ou religieuses des requérants, et que, en plein accord avec les circulaires du ministre de l'Intérieur, elle veillera à ce que les allocations militaires conservent leur strict caractère d'aide sociale due aux familles des soldats sans autre justification à fournir que celle de leurs besoins et de leur gêne ».

Le 15 février 1915, la Ligue (B. O., p. 44-45) soumit au ministre de l'Intérieur une note rédigée par ses conseils juridiques, à la suite de nombreuses requêtes au sujet de l'application du décret du 2 août 1914 (1), et qui avait pour but d'obvier aux défauts de la législation. La Ligue voulait notamment que les postulants soient guidés par les présidents de Commissions qui sont le plus souvent des juges de paix, afin qu'ils n'ignorent pas leurs droits et les moyens de les faire valoir. Cette intervention a été efficace puisque des circulaires ont été édictées en ce sens.

Que faisaient pendant ce temps les sections ? L'exemple suivant prouve leur activité.

---

(1) Ce décret a été publié par le Bulletin des lois de la République française.

La Fédération de la Gironde chargeait son président M. Baylet de retracer un résumé rapide de son action depuis la guerre. Le 22 janvier 1915, une intéressante communication était envoyée à ce sujet au Comité central à la rubrique des Allocations (B. O., p. 55-56) ; nous relevons les constatations suivantes :

« Que d'injustices criantes ont été commises ! Jour par jour, j'ai eu l'occasion de recevoir chez moi des plaintes émouvantes de pauvres femmes, dont le mari était au front, dénuées de ressources, et à qui l'allocation avait été refusée par les Commissions cantonales.

Des rapports de police mensongers, des enquêtes faites à la légère chez les fournisseurs de quartiers étaient les seuls éléments d'appréciation soumis aux juges des Commissions. Et ainsi, tandis que les juges allouaient l'allocation à des familles aisées, ils la refusaient aux plus pauvres et aux plus dignes. »

M. Baylet, après avoir rendu hommage à la bonne volonté des fonctionnaires à qui il soumit des dossiers à réviser, déclare que tout le mal vient du rouage administratif qui était mauvais. Un ligueur, M. Moncassin, voulut bien préciser, dans une étude documentée, les lacunes de la loi du 5 août 1914 et les remèdes qui doivent y être apportés par le législateur. Et le président de la Fédération girondine conclut ainsi : « Depuis, le ministère est entré dans la voie de réformes que nous lui avons signalées ; il a institué une Commission centrale qui jugera les réclamations en dernier ressort, Commission où pénétreront enfin des délégués de la classe ouvrière. Souhaitons que cette Commission, au sein de laquelle notre président Buisson apportera son dévouement si actif et si généreux, travaille avec énergie à réparer toutes les injustices qui ont été commises. »

Les autres sections agissaient aussi : celle de Chambéry disait que « la distribution équitable des allocations militaires avait préoccupé la section, qui avait reçu, examiné et transmis aux commissions officielles de nombreuses réclamations ». Celle de Chartres indiquait qu'elle était intervenue fréquemment en faveur de personnes qui se plaignaient d'avoir été injustement privées de l'allocation militaire (B. O., p. 251).

De leur côté, celle de Montceau-les-Mines, dans une communication au Comité central du 27 janvier 1915, déclare qu'elle contrôlera la distribution des allocations ; celle de Moulins, le 7 février, décide de signaler les injustices et les abus aux commissions compétentes ; déjà, le 13 novembre 1914, elle avait formulé le vœu que, « pour éviter le reproche de voir deux classes dans la nation, celle des fonctionnaires privilégiés et celle des non fonctionnaires délaissés, les commissions chargées de prononcer sur les demandes d'allocation, tant en première juridiction qu'en appel, soient invitées à s'inspirer de la bienveillance que les pouvoirs publics ont témoignée à leurs employés » (B. O., p. 252).

Le 29 décembre 1914, la section de Pech-David (Haute-Garonne) se félicitait d'avoir effectué des démarches heureuses, en ce qui concerne la distribution des allocations militaires (B. O., p. 253).

Le 7 mars 1915, après une intervention de M. Broquier, la section de St-Tropez (Var) s'occupe de la répartition des allocations ; celle de Vichy faisait annoncer dans les journaux locaux la décision du Comité central de contrôler la distribution des allocations ; celle de Tartas (Landes) donnait connaissance à ses ligueurs des circulaires envoyées par le Comité central (B. O., p. 254). Une motion de la section de Pithiviers (B. O., p. 280-281)

fut étudiée par le Comité central. Le principe demandé de la graduation des allocations suivant l'état de nécessité de chaque famille, afin d'éviter certains gaspillages et de proportionner les secours aux besoins des requérants, fut reconnu exact en théorie, mais, ainsi que l'ont montré MM. Westphal, Morhardt, Séailles, Buisson, l'interprétation dans les faits risquerait d'être fréquemment arbitraire et donnerait lieu, contrairement à l'intervention de la section, à de nombreuses injustices. Le Comité central partagea cet avis. Et cependant l'idée émise par la section de Pithiviers fut en partie adoptée le 15 novembre 1918 par le gouvernement, lorsqu'il gradua le taux des allocations suivant les situations de famille.

La section de Maison-Carrée (Alger) déclarait s'efforcer de venir en aide aux familles des mobilisés ; celle de Montceau-les-Mines indique que plus de cent dossiers relatifs aux allocations ont été étudiés par elle qui, dans ses interventions en faveur des bénéficiaires, a obtenu de très nombreux succès (B. O., p. 310).

Le 14 février 1915, celle de Pamproux (Deux-Sèvres) émet le vœu que les allocations militaires soient réparties plus équitablement (B. O., p. 313).

Les autres sections se sont également occupées de la question, de nombreuses injustices ont été signalées par elles et des réparations obtenues (Voir les Bulletins de 1916).

C'est ainsi que le n° 2, du 15 janvier 1917, cite 12 cas (p. 121 et 124) où la Ligue est intervenue utilement. Citons-en un : « Une allocataire indigente a touché seulement pendant un mois une allocation et des majorations pour 4 enfants, puis une et deux majorations furent enlevées ; après contre-enquête elle obtint satisfaction. »

Enfin la Ligue intervint, soit par son Comité central, soit par ses sections locales, soit par l'action individuelle de ses membres, dans les divers problèmes posés à propos d'allocations : elle demanda le relèvement du taux des allocations, l'extension de l'application de la législation au cas des institutrices stagiaires (1), des cantonniers ; elle examina la situation des agriculteurs, des commerçants, des postulants appartenant aux professions libérales, etc.

Nous avons vu qu'elle émit le vœu que des sanctions soient prises contre les femmes touchant l'allocation et qui, étant capables d'exécuter les travaux agricoles, refuseraient leur concours.

La section de Firminy (B. O., 1917, p. 333) se préoccupa du problème de la vie chère, la section de Toulon (p. 589) émit un vœu en faveur des mobilisés pour l'après-guerre.

A une demande de la Ligue, le ministre répondit que la Commission supérieure accordait l'allocation non pas au jour de la demande, mais à partir du moment où elle estimait que la famille était devenue nécessiteuse.

Le vœu de la Ligue (1917, p. 53), demandant dès le mois de janvier le relèvement du taux des allocations, fut réalisé par la loi du 4 août 1917.

Tout récemment encore, la Ligue des Droits de l'Homme appelait l'attention du ministre de l'Intérieur sur le cas d'une fille-mère à laquelle l'augmentation de l'allocation, prévue par la loi du 15 novembre 1918, avait été refusée.

Le ministre lui faisait connaître qu'il ne lui appartenait pas d'admettre au bénéfice de l'augmentation de 0 fr. 25 par jour, les filles-mères, en les assimilant aux veuves

---

1) Le « Bulletin des Instituteurs et Institutrices » mena à ce sujet une campagne ardente qui finit par aboutir.

mères de mobilisés. Toutefois, ajoutait-il, le Parlement est saisi d'une nouvelle proposition de loi dans le but d'opérer cette assimilation.

En résumé, l'action de la Ligue des Droits de l'Homme a été très importante, aussi l'avons-nous spécialement étudiée pour bien montrer quelle influence pouvait avoir dans l'élaboration d'une législation un groupement uni et ayant en vue des résultats pratiques.

#### B. — Interventions des parlementaires

Elles ont été nombreuses et variées, on peut même dire que les députés et les sénateurs ont attiré l'attention du gouvernement sur tous les problèmes généraux qui se posaient en matière d'allocations militaires et aussi sur les nombreux cas d'espèces qui leur étaient signalés, soit par des groupements, soit par des postulants.

C'est cette action, à la fois ferme, hardie et souple, qui a permis à la législation de se développer, de s'élargir et de s'adapter aux besoins des postulants qui augmentaient à mesure que la guerre se prolongeait. Il suffit de lire les numéros des années de guerre de l'« Officiel » ou des diverses revues administratives reproduisant les questions des parlementaires et les réponses des ministres, pour comprendre combien fréquentes ont été les interventions des parlementaires : un postulant a-t-il été évincé injustement, un député fait redresser le tort, un sénateur signale que telle loi, telle circulaire pourrait être interprétée de telle ou telle façon, qu'une amélioration pourrait être réalisée, etc... (1).

---

(1) Nous avons donné au cours de la présente thèse des exemples saisissants de ces interventions.

C. — Jurisprudence ministérielle

L'œuvre gouvernementale dans l'élaboration du régime des allocations a été également très importante.

La législation normale prévue pour le temps de paix était strictement limitée aux postulants ayant un lien de droit avec le soutien ; en effet, une circulaire du ministère des Finances de 1913 (1) pose le principe suivant : « Le devoir défini par la loi doit être rempli envers la famille. L'existence du lien de parenté est une condition qui ne saurait constituer un titre d'assistance bénévole envers des étrangers, même recueillis sous le toit familial. » Enfin les circulaires du temps de paix laissaient aux Commissions cantonales et aux Tribunaux civils le pouvoir d'apprécier si le militaire est bien soutien indispensable (2).

Des règles plus strictes étaient nécessaires pour le temps de guerre. Déjà les circulaires du 10 novembre 1914 (E. L., p. 72), du 16 (p. 73) protestaient contre l'arbitraire de certaines Commissions qui accordaient des majorations à l'exclusion de l'allocation principale ou réduisaient le taux de l'allocation principale ou des majorations. Celle du 11 novembre recommande aux préfets « de veiller à la bonne exécution de la loi, et de contrôler personnellement le travail des Commissions. »

Le 1<sup>er</sup> décembre, le ministre invite les préfets à faire appel de « toute décision prise en méconnaissance de la loi et à remplacer les Commissions d'appel qui refuseraient de s'y conformer, en refusant l'allocation à la

---

(1) Commentée par Arthur Daguin, *op. cit.*, p. 27.

(2) Cass., 12 janvier 1915. Gazette des Tribunaux, n° du 5 mai 1915.

mère ou en réduisant la majoration ». Pour éviter tout arbitraire, le 16 il décide que le point de départ des allocations et majorations doit être fixé au jour où la demande initiale a été formée ; la circulaire du 8 avril 1915 (E. L., p. 111) rappelait cette règle, en indiquant que le point de départ doit être fixé du jour « où les familles se sont mises pour la première fois, soit verbalement auprès du maire de leur résidence, soit par écrit, en instance d'allocation ». Le 1<sup>er</sup> mai 1915 toutefois une circulaire (E. L., p. 119) restreignait le cas des demandes verbales à des circonstances exceptionnelles.

D'un exposé fait par le ministre en décembre 1914, à la Commission du Budget, nous extrayons quelques passages : « Nous devons multiplier les moyens propres à apporter plus de justice dans l'application de la loi, accroître dans sa pratique les garanties dues à la fois aux intérêts des familles et à ceux de l'Etat... En une matière aussi difficile, aussi délicate, il serait téméraire d'affirmer qu'aucun abus, qu'aucune injustice, ne peut subsister. Nous nous emploierons, dans tous les cas, d'un effort persévérant que rien ne rebulera, à les éviter ou à les réparer. Nous nous inspirerons du sentiment qui, dès le premier jour, nous a servi de guide, en secourant dans le plus large esprit d'humanité ceux que le chef de famille a été contraint de laisser seuls au foyer sans pouvoir leur apporter la subsistance quotidienne. Si un doute persiste, c'est à eux que doit en être attribué le bénéfice, et si, en dépit des précautions prises, un abus demeure, nous en prendrons notre parti dans cette pensée qu'il est la rançon inévitable de toutes les infortunes que nous aurons secourues. »

Afin d'établir un contrôle sévère, la circulaire du 24 décembre prescrit l'obligation pour les maires et

pour l'Administration militaire de signaler aux préfets tous retours de militaires dans leurs foyers.

Puis, les circulaires ministérielles se sont occupées de l'organisation de la Commission supérieure, celle du 8 janvier 1915 (E. L., p. 85-89) examine la question du dépôt de la demande, de son instruction et de la constitution des dossiers. Une annexe à cette circulaire indique divers rejets de demandes fondées ; nous avons eu connaissance d'assez nombreux exemples de ce genre, mais les postulants ont fini par avoir raison à peu près toujours, devant la Commission supérieure, de la mauvaise volonté de leurs juges.

Ce sont des motifs conçus à peu près en ces termes que condamne le ministre :

a) La femme n'a pas d'enfant, donc elle peut se suffire à elle-même ;

b) Elle peut travailler ;

c) Elle possède une exploitation agricole ou un commerce, et cependant cette exploitation ou ce commerce ne lui fournissent pas des ressources suffisantes ;

d) Elle pourrait être recueillie par des parents aisés ;

e) Elle exerce une profession, alors qu'en fait, par suite des circonstances, cette profession ne lui apporte aucune ressource. Le ministre cite le cas de « modiste », « couturière », etc... Il aurait pu ajouter la profession de « chiffonnier », par exemple : un postulant d'une commune de notre arrondissement de St-Affrique s'était vu pour ce motif refuser l'allocation, il est vrai que la Commission supérieure lui donna gain de cause ;

f) La femme non légitime, mais vivant au foyer du mobilisé, s'est vu refuser l'allocation parce qu'elle n'avait pas fait la preuve de démarches faites par elle pour la

régularisation de sa situation avant le départ du mobilisé.

Enfin le ministre cite deux cas absolument scandaleux et que la pratique a trop souvent enregistrés : certains maires refusent de transmettre certaines demandes ou en retardent l'envoi, ou bien refusent de donner leur avis ou en donnent un défavorable systématiquement.

En février 1915, sur la demande de M. Hubert Rouger, le ministre donne des ordres pour que les dossiers soient examinés rapidement par la Commission supérieure, le nombre des membres de la Commission est porté à 50, le nombre des sections et des rapporteurs est doublé. En mars 1915, 33.000 dossiers pouvaient être examinés, un arriéré de 27.000 ayant été liquidé et plus de 6.000 nouveaux dossiers étant arrivés dans l'intervalle.

Comme exemples d'abus commis, c'est-à-dire de demandes non justifiées, le ministre cite le cas de deux personnes ayant touché deux allocations ; comme remède il conseille un système de classement par fiche afin d'éviter le double emploi, de femmes de fonctionnaires ou d'officiers manifestement dans une situation aisée, ou dont les maris touchent des traitements élevés, d'allocataires ayant présenté de faux certificats de présence au corps.

La jurisprudence ministérielle a établi à ce sujet des règles strictes, mais il semble qu'à partir d'un certain moment elle ait fait preuve, en ce qui concerne l'établissement de certains cumuls, d'une trop grande largeur de vues, en contradiction avec les principes qu'elle avait antérieurement établis.

Les 24 mars et 19 avril 1915, le ministre indiquait les dispositions à prendre contre « les femmes de mobilisés

qui emploient le montant des allocations à un usage abusif de l'alcool»; le 25 mars il rappelait sa circulaire du 8 janvier destinée « à maintenir aux femmes de démobilisés qui trouvent dans le travail un supplément de ressources, les allocations de la loi du 5 août 1914 »; le 30 mars, il intervenait en faveur des femmes d'employés ou d'ouvriers de l'Etat, des administrations départementales et communales; le 3 avril en faveur des réformés n° 2, le 8 avril des réformés temporaires; le 9 avril 1915 (E. L., p. 113-114) une loi avait pour objet d'étendre aux familles des victimes civiles de la guerre le bénéfice des allocations (art. 1<sup>er</sup> visant le cas du soutien tué ou emmené en captivité au cours des événements de guerre, ou qui, se trouvant en territoire ennemi au moment des hostilités, aura été retenu comme prisonnier, des marins de commerce privés de leurs salaires à la suite de la capture ou de la destruction de leur navire); elle réglait dans son article 2 la situation des allocataires pouvant prétendre à pension.

Le 13 avril 1915, les devoirs incombant aux préfetures et aux commissions chargées d'appliquer la législation des soutiens de famille sont précisés. Les décisions de Commissions n'accordant que certaines majorations sont réputées inspirées par un esprit d'équité et prises afin de proportionner<sup>1</sup> les indemnités militaires, soit aux besoins de la famille, soit aux gains ou salaires de son soutien avant la mobilisation, mais contraires à la loi. Le ministre ajoute que toute lettre doit recevoir une réponse. De plus il recommande de ne pas prendre trop à la lettre le mot « nécessaires ». « Que de paysans qui ont un champ ou qui cultivent une terre, que de petits commerçants qui ont une boutique, que d'ouvriers et

d'ouvrières qui touchent un maigre salaire et qui cependant sont dans la gêne, la détresse et l'infortune!»

La question des cumuls est également traitée : non-cumul avec le traitement ou le salaire alloué par les administrations privées ou les patrons (29 avril), avec les secours temporaires préventifs d'abandon prévus par la loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés (1<sup>er</sup> mai), mais cumul en ce qui concerne les ressources procurées aux allocataires participant aux travaux des champs (6 mai), cumul avec les allocations temporaires mensuelles de la loi du 9 décembre 1916 (Circulaires des 5 avril et 1<sup>er</sup> juin 1917).

Enfin ce sont les circulaires applicables aux hommes renvoyés dans leurs foyers par suite de blessures de guerre (15 janvier 1916), aux engagés spéciaux (25 janvier) ; le cas des soldats condamnés par les Conseils de guerre est envisagé avec un très large esprit de bienveillance (23 juin), tous ceux qui continuent à servir sous les drapeaux bénéficient de la loi ; les règles concernant l'option à formuler par les veuves de militaires sont édictées par les circulaires des 23 mars, 1<sup>er</sup> juin, 27 septembre 1917, 11 février 1918, 9 janvier 1919, celle du 29 avril règle l'attribution des allocations aux établissements d'assistance ; enfin, en 1917 et en 1918 se placent toutes celles relatives aux majorations supplémentaires pour enfants mobilisés, en plus du soutien, et additionnelles pour ascendants ; nous trouvons en 1918 et 1919 celles visant le tarif dégressif des allocations.

\*  
\* \*

En résumé, la jurisprudence ministérielle a été, en cette matière plus qu'en toute autre, fort active, elle a

donné les directives les plus importantes et a indiqué les solutions les plus pratiques. On peut dire qu'elle a élargi le champ d'application de la loi, qu'elle a introduit dans bien des cas plus de clarté, et qu'elle a évolué vers une interprétation très large de la législation primitive, en suivant de près le mouvement de l'opinion publique et en écoutant les suggestions des parlementaires qui ont présenté au ministre des vues d'ensemble ou des solutions d'espèces fort intéressantes.

---

## CHAPITRE II

### CUMULS PERMIS ET INTERDITS

#### A. — Principes généraux

Les questions de cumuls jouent un très grand rôle en matière d'allocations militaires. Il est en effet injuste de voir qu'un postulant pourrait bénéficier à la fois de divers avantages, lorsque leur cumul lui enlève sa position de nécessiteux, ou même, ce qui arrive souvent, tend à lui donner une certaine aisance; au contraire, lorsque — et le cas se produit fréquemment — le cumul ne crée pas de l'aisance, l'allocation peut être soit accordée, soit maintenue. Certaines règles qui ne lient pas d'ailleurs à proprement parler les Commissions sont établies, elles constituent néanmoins des éléments d'appréciation et entrent en ligne de compte pour établir le degré de nécessité du postulant. Aucune limite de salaire n'est imposée, les Commissions apprécient, car les circulaires des 19 novembre 1915 concernant le salaire du mobilisé et 11 mai 1916 celui de la femme bénéficiaire ne donnent que de simples indications, sans doute fort utiles, mais dont on peut s'écarter suivant les cas. C'est dans ce sens,

par exemple, que l'Officiel du 12 décembre 1917, p. 3236, publia la réponse suivante à M. Méquillet qui, dans sa question du 23 novembre, « demandait sur quelles instructions se basait une Commission cantonale saisie d'une demande d'allocation formée par la femme d'un sous-officier à solde mensuelle, pour refuser l'allocation à cette jeune femme qui n'a d'autres ressources que la délégation de solde de son mari (60 francs par mois) », et insistait pour que « des instructions très précises soient données en vue d'empêcher dorénavant de tels refus qui placent les familles des mobilisés dans des situations extrêmement précaires et créent chez les mobilisés eux-mêmes un fâcheux état d'inquiétude, lorsqu'ils savent que leurs familles manquent parfois du nécessaire ».

Le ministre répondit : « La circulaire du 14 juin 1917, accordant aux familles des sous-officiers à solde mensuelle le droit à prétendre au bénéfice de la loi du 5 août 1914, ne prête à aucun équivoque. Si le mobilisé est bien l'indispensable soutien, la seule délégation de solde de 60 francs par mois n'est pas suffisante pour présumer de la non-nécessité et le bénéfice de la loi doit être intégralement attribué. »

Une situation intéressante à certains égards a été signalée par M. le député Lamy, qui, le 30 avril 1918, « expose à M. le Ministre de la Guerre que les adjudants-chefs, adjudants et assimilés, qui ont les mêmes frais de vêtements et de chaussures que les sous-lieutenants, se trouvent, depuis le décret du 23 avril 1918, dans une situation inférieure aux autres sous-officiers, et que, le plus généralement, ils ne reçoivent pas d'allocations et qu'ils ne jouissent pas de l'indemnité, accordée par le décret, de 45 francs par mois, allouée à partir du 1<sup>er</sup> jan-

vier 1918, et lui demande que cette indemnité leur soit accordée comme aux sous-officiers ».

Le ministre répondit en ces termes (Off., 23 mai 1918, p. 4535) : « Conformément aux instructions exprimées par le Parlement, il a été admis que les sous-officiers à solde mensuelle seraient autorisés à cumuler le supplément de solde de 45 francs par mois, attribué par la loi du 31 décembre 1917, avec les allocations de la loi du 5 août 1914, dont les familles des sous-lieutenants ne peuvent bénéficier, mais, par contre, ne seraient pas appelés à recevoir le 2<sup>e</sup> supplément concédé à ces derniers par la loi du 22 mars 1918. Il n'est pas possible d'envisager une exception à ces dispositions en faveur des adjudants-chefs et des adjudants ou assimilés. »

Une circulaire en date du 25 septembre 1918 (B. Int., p. 400-401 ; Rép. ad., 1919, p. 8 et 9) donna une solution de non-cumul dans le cas controversé visant le cumul des allocations militaires et de la délégation de demi-solde, et décida que les veuves ne pouvaient exercer ce cumul, car les veuves ne peuvent opter pour la délégation de solde que si celle-ci est supérieure aux arrérages de la pension ; donc, cette délégation tenant lieu de pension, la veuve doit renoncer au régime des allocations, mais elle peut revenir à ce régime si elle le juge plus avantageux et renoncer à la demi-solde. Il y aura même procédure que pour les veuves pensionnaires, avec cette différence que les admissions au bénéfice de la loi du 5 août 1914, au lieu d'être notifiées à la Direction de la Dette inscrite, le seront aux généraux commandants de région qui les porteront à la connaissance des corps intéressés de façon que la suppression de la demi-solde puisse avoir lieu à l'expiration du mois au cours duquel aura été décidée l'attribution des alloca-

tions militaires. Les inscriptions sur les listes des allocataires ne seront faites que sur avis de l'autorité militaire et à la date fixée par elle.

Il est recommandé à la veuve désireuse de recevoir l'allocation d'indiquer, dans sa demande au préfet ou au sous-préfet, le corps de troupe qui lui paie sa délégation, ou, si elle ne bénéficie pas de la demi-solde, celui susceptible de la lui payer, qui est celui auquel ce militaire a été affecté lors de sa mobilisation, ou, s'il ne dépendait pas alors d'un corps de troupe, celui désigné à cet effet par le général commandant la région dans laquelle le militaire a été mobilisé. L'Administration préfectorale, dans les notifications faites aux généraux, leur donnera le renseignement fourni par les intéressées.

Enfin la circulaire décide que les sommes perçues à tort, en dehors d'une mauvaise foi bien établie, ne seront pas répétées.

#### B. — Allocations et indemnités pour charges de famille

a) DANS QUEL CAS Y A-T-IL NON-CUMUL ? — Dans une réponse du ministre de la Guerre à M. Barabant, député (J. O., 17 juillet 1918, P. V. Chambres, p. 2015), et rapportée dans le « Recueil général des lois, décrets et arrêtés, année 1918, 9<sup>e</sup> livraison, p. 180 », sous le titre : Armée, Secours, Allocations militaires, Indemnités pour charges de famille, Cumul, il est dit : L'indemnité pour charges de famille instituée par les lois du 31 décembre 1917 et du 22 mars 1918 ne se cumule pas avec les allocations de la loi du 5 août 1914. Il appartient aux sous-officiers bénéficiant de l'allocation principale de se mettre en instance auprès des Commissions cantonales

en vue d'obtenir pour les enfants les majorations réglementaires.

C'est d'ailleurs la solution que posait la circulaire du 15 juin 1918, qui, interprétant l'art. 6 de la loi du 22 mars 1918, avait décidé que les indemnités pour charges de famille accordées aux femmes faisant partie du personnel de l'Etat, les ouvrières des manufactures, par exemple, ne pourraient pas se cumuler avec les allocations et majorations prévues par la loi du 5 août 1914, mais la circulaire ultérieure du 24 septembre édicta une règle contraire.

• Cette question avait été également examinée dans le Répertoire administratif, février 1918, à la rubrique : Jurisprudence ministérielle Guerre, p. 70.

b) DANS QUEL CAS Y A-T-IL CUMUL ? — Mais le gouvernement a été, malgré tout, très tolérant. Il a admis qu'il pouvait y avoir des cas où le cumul était possible.

Il a, en effet, décidé qu'on pouvait maintenir aux bénéficiaires des allocations l'indemnité pour charges de famille instituée par la loi du 30 décembre 1913 (soit de 200 francs par an), pour chaque enfant de moins de 16 ans, à partir du troisième enfant.

De plus, la circulaire du 24 septembre 1918 (B. Int., p. 398-99, et Rép. administ., 1919, p. 15) établit une règle de cumul en ce qui concerne certaines bénéficiaires de la loi du 22 mars 1918, en interprétant largement l'art. 6. D'accord avec le ministre des Finances, le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur abrogea formellement la circulaire du 15 juin 1918 et décida que le législateur avait eu seulement en vue les militaires à solde mensuelle auxquels il entendait ne pas accorder à la fois le bénéfice des deux régimes et que tel n'était pas le cas des postulantes écartées par ladite circulaire.

En droit, la circulaire estime que les avantages réservés à la femme en raison de sa situation personnelle de fonctionnaire de l'Etat sont distincts de ceux auxquels elle peut prétendre en raison de la mobilisation de son mari ; en conséquence l'interdiction de cumul, qui ne s'entend que pour les indemnités accordées au titre d'une seule et même personne, ne saurait lui être appliquée.

En fait, cependant, la circulaire reconnaît que les Commissions ont liberté souveraine d'appréciation, d'après le principe établi dans la circulaire du 7 novembre 1916, qu'elles doivent faire état de l'ensemble des ressources personnelles des requérants avant d'accorder le bénéfice de la loi du 5 août 1914 : ce ne sera que si cet ensemble est reconnu insuffisant pour subvenir aux besoins de la famille, que ce bénéfice pourra être attribué et se cumuler avec toutes les autres indemnités des lois des 31 décembre 1917 et 22 mars 1918.

C'est donc une fois encore une question de fait à examiner par les diverses Commissions chargées d'appliquer la législation des soutiens de famille.

#### C. — Règles de non-cumul

a) CAS DES RÉFUGIÉS. — Les allocations militaires et celles des réfugiés ne se cumulent pas, sauf les secours en nature. Aussi le réfugié doit-il décider quelle sorte d'allocation il lui sera plus avantageux de postuler, chaque fois qu'un ou plusieurs membres de sa famille seront mobilisés. Il est bien certain que si une famille réfugiée ne comprend que la femme d'un mobilisé et ses enfants âgés de moins de 16 ans, l'allocation militaire devra être

préférée, car elle suit ses titulaires partout où ils se déplacent, et est majorée d'un secours spécial mensuel pour toutes les femmes réfugiées, sauf s'il y a une allocation supplémentaire, tandis que l'allocation des réfugiés peut faire l'objet d'un nouvel examen pour chaque cas d'espèce, quand son titulaire change de département.

L'allocation des réfugiés pourra être choisie de préférence quand les enfants ont plus de 16 ans, car ils touchent quand même l'allocation, et quand il y a des ascendants qui touchent 1 fr. 50 par jour, alors que sous l'empire de la loi du 31 mars 1917 ils ne donnaient droit qu'à 0 fr. 75 par jour.

L'art. 25 de l'Instruction ministérielle portant fixation du Régime des réfugiés dit en effet à ce sujet : « Les réfugiés pouvant avoir droit à l'allocation militaire ayant opté pour l'allocation militaire bénéficient de toute la réglementation afférente à cette assistance et notamment du rappel. Quand, dans une famille de réfugiés ayant opté pour l'allocation militaire, un enfant atteint 16 ans, il est inscrit de droit à l'allocation des réfugiés, réserve faite bien entendu des règles édictées en ce qui concerne le cumul des allocations.

b) AUTRES CAS. — Sont aussi interdits le cumul des allocations militaires avec les allocations aux victimes civiles de la guerre, avec les pensions de veuves ouvertes depuis la guerre (1) ; avec le bénéfice de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (2), le bénéficiaire de cette assistance peut y renoncer, afin de prétendre aux allocations. A la question posée, le 14 juin 1917, par M. le député Nadi, partisan du cumul, le ministre répon-

---

(1) Voir la Notice officielle et le Guide du réfugié, p. 27.

(2) Journal des maires, 1917, p. 142.

dit en indiquant que les circulaires des 10 et 30 octobre 1914 et 3 mai 1917 pour l'allocation additionnelle stipulent le non-cumul. Il en est de même pour les pensions de réformés n° 1. De plus, et avec juste raison, on a formellement interdit de faire bénéficier de l'allocation une famille qui jouirait du traitement intégral payé au mobilisé au moment de sa mobilisation.

Les circulaires du 10 octobre 1914 et du 30 mars 1915 déclarent que les employés et ouvriers dont les salaires sont maintenus par les patrons n'y ont pas droit, de même que les employés, agents, sous-agents, ouvriers de l'Etat, employés de l'administration départementale et communale qui peuvent opter, après avoir reçu l'allocation (1); en 1918, toutefois, une exception fut faite au profit des fonctionnaires départementaux et communaux.

Les ouvriers mobilisés affectés aux établissements militaires, par application de l'article 6 de la loi du 17 août 1915, qui appartenaient déjà, avant la mobilisation, à un établissement militaire, en cas de maladie « reçoivent les allocations prévues par l'art. 19 du décret du 26 février 1897 et du décret du 14 mai 1905, dans les conditions prévues par ces textes ; et leurs familles ne peuvent revendiquer le bénéfice des allocations de la loi du 5 août 1914 » (2).

Enfin, non-cumul avec les secours fournis par les fonds de chômages municipaux et départementaux institués par le décret du 24 novembre 1914 (D. Guerre, II, 118).

---

(1) Dalloz, 1915, 4, 28.

(2) B. O. Guerre, 1918, p. 2417-18.

D. — Cumuls autorisés

Certains autres cumuls, pour des raisons diverses, ont paru susceptibles d'être autorisés.

a) CAS DES FEMMES EN COUCHES. — C'est ainsi qu'il a paru utile de faire bénéficier les femmes en couches, à la fois du secours que leur donne l'allocation militaire et de celui qui leur est spécial. L'Ecole des communes et le Journal des maires (année 1918, p. 22 et 23) s'occupent de la question et remarquent que les femmes allocataires ont droit à l'assistance prévue par la loi du 23 janvier 1917, même si elles ne sont pas salariées, dans les conditions déterminées par les lois du 17 juin et 30 juillet 1913. Depuis, la loi du 2 décembre 1917 a étendu cette assistance à toute femme française privée de ressources. Les bénéficiaires de l'allocation militaire doivent être inscrites d'office sur les listes des bénéficiaires de l'assistance aux femmes en couches, dont la charge incombe à la commune, au département et à l'Etat. On doit supposer que les maires, appelés à émettre un avis sur les demandes d'attribution ou de maintien des allocations militaires, ne perdront pas de vue que ces allocations entraînent l'admission de droit à l'assistance des femmes en couches et qu'ils peuvent engager ainsi non seulement les intérêts financiers de l'Etat, mais encore ceux de la commune.

b) AUTRES CAS. — Sont également permis les cumuls avec une gratification journalière de réforme de 1 fr. 70, avec le traitement non intégral versé par les administrations, les salaires du bénéficiaire ou du soutien travaillant pour la défense nationale, avec les allocations aux familles nombreuses (Circ. du 10 octobre 1914), avec les

lois sur les retraites ouvrières et paysannes ou assimilées (1), avec les secours accordés par les bureaux de bienfaisance, avec les pensions diverses non ouvertes depuis la guerre, avec les indemnités de la société de secours, en ce qui concerne les mineurs détachés et les sursitaires (2), et avec les secours temporaires prévus par la loi du 27 juin 1904 (enfants assistés) (3).

c) CUMUL DES ALLOCATIONS ET DES INDEMNITÉS DE CHERTÉ DE VIE. — Les perturbations économiques et sociales produites par la guerre ont été si graves que le gouvernement a dû intervenir pour pallier, dans une certaine mesure, à la hausse constante du prix de la vie. Le Bulletin du ministère de la Guerre, année 1917, a publié la loi du 7 avril et les décrets des 3 et 22 mai 1917, concernant les indemnités de cherté de vie et les allocations pour charges de famille allouées au personnel civil de l'Etat, celui du 19 août 1917 pris en faveur des fonctionnaires et agents de l'Etat à faibles traitements destinés à leur permettre de lutter contre la cherté de la vie.

On s'est demandé si le cumul de ces indemnités avec les allocations militaires était possible : la circulaire du 12 septembre 1917 parue dans l'Officiel du 16 et dans le Dalloz de guerre, t. XXI-XXII, p. 160, traite la question (4).

d) CAS DES PETITS RETRAITÉS DE L'ÉTAT. — Enfin citons, comme cumul tardivement autorisé, celui des allocations militaires et des allocations aux petits retraités de l'Etat, les lois du 18 octobre 1917 et 30 avril 1918 le défendaient, la loi du 23 février 1919 l'a autorisé.

---

(1) Circ. du 3 septembre 1915, E. L., p. 136.

(2) Circ. du 27 juillet 1918, B. O. Guerre, p. 2418.

(3) Circ. du 1<sup>er</sup> mai 1915, E. L., p. 120.

(4) En août 1919, le cumul de la solde et des allocations, jusqu'alors toujours possible, fut supprimé pour les officiers de carrière, en raison du relèvement des soldes.

E. — Cumul possible pour les fonctionnaires non aisés

La circulaire du 7 novembre 1916 stipule qu'à la suite de vives protestations émanant de diverses personnalités, il a été établi une dérogation au principe que « les fonctionnaires de l'Etat reçoivent de l'Etat des traitements leur permettant de suffire à leurs besoins et que, par suite, ils ne peuvent être considérés comme nécessiteux, condition nécessaire pour ouvrir légalement le droit aux allocations militaires ».

a) PRINCIPE GÉNÉRAL. — Si le traitement est important, il ne pourra pas y avoir cumul.

Mais « il peut arriver, si le traitement est très faible, que la suppression de l'aide apportée par le mari ou par le fils mette la femme dans une gêne réelle ».

Aussi, déclare le ministre, « j'ai décidé, par analogie, avec les dispositions bienveillantes arrêtées en faveur des agents départementaux et communaux ayant leurs enfants mobilisés, de faire bénéficier les femmes fonctionnaires d'un régime spécial et de leur permettre, sous certaines conditions, de cumuler leur traitement avec les allocations militaires ».

b) CONDITIONS DU CUMUL. — Elles sont les mêmes pour les femmes fonctionnaires que pour les agents départementaux et communaux.

Elles doivent établir : 1° Que leur traitement et l'ensemble de leurs ressources sont insuffisants pour leur permettre de faire face aux besoins de la famille ;

2° Que leurs maris ou leurs enfants, avant leur incorporation, apportaient à la famille une aide pécuniaire assez importante permettant de les faire considérer comme des soutiens indispensables.

## CHAPITRE III

### CRITIQUE DE LA LÉGISLATION DES ALLOCATIONS MILITAIRES

Qu'a donc valu ce régime des allocations à titre de soutiens de famille? Quels ont été les bons résultats obtenus, dans quels abus est-on tombé, et qu'a-t-on fait pour y remédier; en d'autres termes, les éloges décernés à l'œuvre accomplie sont-ils mérités, les reproches adressés à cette législation sont-ils fondés? Et que devons-nous en penser? Nous nous proposons de comparer les arguments donnés en faveur de l'élargissement de la théorie avec ceux mis en avant par ses adversaires, et enfin d'examiner quels résultats pratiques a donnés la législation de guerre, car, en ce qui concerne le régime normal du temps de paix, pas de contestation possible, le législateur a fait œuvre utile.

SECTION PREMIÈRE

**Dans quelle mesure est-il vrai de dire que cette législation a été bienfaisante ?**

Il nous faut exposer, d'après les propagandistes de la loi du 5 août 1914 et des lois ultérieures, quels ont été les bons effets du système et nous demander si tous ont été aussi grands que ce qu'ils l'ont prétendu.

La législation des allocations militaires a obvié aux inconvénients signalés par les historiens, lors des guerres d'autrefois : misère populaire, mécontentements, famine, on peut dire qu'elle a permis de supporter la crise provoquée par la guerre, qu'elle a été d'un secours puissant pour beaucoup de familles. Elle a permis aux initiatives individuelles de s'exercer plus librement, elle a été un instrument de cette paix sociale qu'a célébrée M. Paul Girard, président de l'Institut de France, dans la péroraison de son discours du 25 octobre 1918 (1) : « Devant les ruines amoncelées sur notre sol, devant la France à refaire à l'intérieur, un grand sursaut d'énergie se produira qui partout s'efforcera de porter le secours nécessaire... il y a des réserves de volonté, d'initiative, de dévouement individuel ou collectif qui doivent se dépenser pour le bien et pour la grandeur de la Patrie.

---

(1) Off., 27 oct. 1918, p. 9360.

Car la victoire ne chantera pas; les yeux rougis de pleurs, elle portera avec une austère fierté le deuil innombrable de ceux qui sur les mers et sur les continents se seront sacrifiés pour elle. Mais elle sera plus que la victoire, elle sera la paix, elle sera la justice, elle sera la sécurité des relations internationales, elle sera, il faut qu'elle soit pour la France triomphante et meurtrie, l'union dans le travail, dans l'honneur et dans la liberté. »

Certains ont voulu voir dans l'établissement des allocations et majorations une prime à la natalité, d'autres une atténuation des dangers résultant de l'accroissement du coût de la vie; il y a eu dans ce dernier cas, semble-t-il, erreur, puisque plus les familles possédaient des ressources, plus elles pouvaient s'offrir des satisfactions et payer plus cher les denrées, effectuer des dépenses plus importantes. Il n'en est pas moins vrai que les allocations ont été pour les postulants valides mais non aisés un encouragement à la production et, dans bien des cas, une aide efficace, enfin pour tous les vieux parents souffrants et peu fortunés elles ont été un secours fort appréciable.

On peut dire que le législateur a reconnu que la guerre, par ses répercussions, entraînait, vis-à-vis de ceux qui avaient souffert, des obligations devant être supportées par la collectivité. Ce sont ces idées qui ont été mises en relief dans le discours que M. Pams prononçait le 1<sup>er</sup> septembre 1918, à La Guiche, lors de l'inauguration d'un sanatorium. Le ministre de l'Intérieur, s'adressant aux organisateurs de cette cérémonie, leur disait en effet : « La conception de la France et de ses alliés se résume en un seul mot : *Justice*. Justice parmi les nations par l'égalité de tous devant la loi, justice sociale par l'édu-

cation, l'hygiène, l'assistance... La France, toujours confiante dans son destin aux instants les plus douloureux de son histoire, donne le plus grand exemple de la solidarité nationale... Vous avez voulu assurer le secours nécessaire aux combattants de l'âpre lutte et, en pleine guerre, ouvriers et usiniers, croyants et librepenseurs, paysans et habitants des villes, adversaires d'hier, unis dans une même pensée, vous avez accompli l'œuvre que nous célébrons aujourd'hui. »

## SECTION II

**Comment, dans certains cas, ce régime a été néfaste**

Cependant des abus se sont produits, et ont donné lieu à des protestations qui, isolées, n'ont pu souvent donner lieu à aucune sanction. Il est vrai que des erreurs ou des injustices causées au préjudice des intéressés ont pu être réparées. Par contre, des fraudes n'ont pu être découvertes, trop souvent des familles aisées ont pu être admises au bénéfice de l'allocation, ce qui fait qu'on a fini par considérer que cette loi était uniquement une loi de réparation, et non pas une loi d'assistance. Le malheur a voulu que certaines Commissions ont refusé l'allocation à des postulants justement sous le prétexte que c'était seulement une loi d'assistance, tandis que d'autres plus fortunés ont pu arriver, se prévalant de ce que la loi était devenue en grande partie

une loi de réparation, à toucher ce qu'ils considéraient comme une « indemnité » et non un « secours », alors que la loi reposait en principe sur l'idée d'une « indemnité-secours », c'est-à-dire sur l'idée d'une assistance sous forme très large tendant à une réparation.

Les adversaires de ce régime ont insisté sur ces inégalités et ont fini par proclamer qu'on songeait un peu trop à réclamer des droits et qu'on ne se préoccupait guère des devoirs à accomplir.

En sens contraire, des *ligues de démobilisés* se sont formées un peu partout et ont émis de nombreux vœux. Ils tendaient tous à réparer dans la plus large mesure le préjudice matériel causé aux membres de ces ligues et à leurs familles par la guerre de 1914.

Il est difficile de se prononcer dès maintenant sur l'utilité ou la nocivité de tels vœux. Des arguments divergents ont été défendus avec une égale vivacité. Une campagne de presse active a été menée pour l'extension des droits des démobilisés par des journalistes de tendances tout à fait opposées : par Maurice Pujo dans « l'Action Française » notamment et par les leaders socialistes de « l'Humanité ».

D'autres esprits ont signalé le danger qu'il y avait à augmenter les dépenses publiques et ont essayé de prouver que tous les avantages pécuniaires se retourneraient contre leurs propres bénéficiaires et occasionneraient une gêne financière très accentuée. C'est ainsi que M. Roux-Costadeau écrivait dans le « Rappel » du 28 mai 1919 : « Je ne puis contenir mon indignation. Qu'on me pardonne ! N'y aura-t-il pas un député, un seul, capable de manifester un peu de courage, de se dresser contre les démagogues du Parlement, faiseurs de surenchère, prometteurs d'aumônes aux frais de l'Etat, mau-

vais bergers qui trompent le peuple, et qui organisent la faillite de nos finances, la ruine de la Patrie !

» Devant le déficit, devant le gouffre, aux bords de l'abîme, ces fous ne s'arrêtent point....

» On va prolonger le régime des allocations, je voudrais dire le *scandale* des allocations. On va porter de 250 à 1000 fr. la prime de démobilisation, et de 52 à 200 celle du vêtement des soldats rendus à leurs foyers. On va... que sais-je encore ? » Et le député de la Drôme, dans le même article, déclarait, en parlant des démagogues : « Ils mentent à la nation, ils mentent aux braves qui auront à rembourser de la main gauche tout ce qui sera mis dans leur main droite par les charlatans de la Chambre. »

Ainsi on a pu parler d'une exploitation de l'Etat. M. Emmanuel Brousse, député des Pyrénées-Orientales, a signalé en termes énergiques, dans ses nombreux discours publiés à l'Officiel, le danger qu'il y avait à gaspiller les deniers de l'Etat ; il a montré qu'il y avait des dépenses justifiées mais que d'autres étaient ou parfaitement inutiles ou exagérées. Sa voix ne paraît pas avoir été écoutée, du moins de la majorité des parlementaires.

En ce qui concerne plus spécialement la question des allocations militaires, il est difficile de se prononcer dès maintenant sur la valeur de ce régime ; cependant on peut dire, en toute impartialité, que si un régime strictement d'assistance était suffisant pour le temps de paix, la nécessité d'une réparation plus étendue s'imposait, en période de crise. C'est ce qu'a fait le législateur ; on peut donc affirmer que cette législation est bonne en elle-même ; si des abus se sont produits, la cause doit en être

recherchée dans les faiblesses humaines, dans une mauvaise application des principes posés par le législateur ou une mauvaise interprétation de la loi. En somme, nous avons, comme dans beaucoup de cas, affaire à une institution parfaite en théorie, donnant lieu, dans la pratique, à la fois à de bons résultats et à des abus.

Elle a valu ce qu'ont valu ceux qui ont été chargés de la mettre en application.

### SECTION III

#### Des moyens de remédier aux abus du régime

##### A. — Comment arriver à une répartition équitable des allocations ?

En 1915, M. Saint, alors préfet de la Haute-Garonne, adressa l'opuscule de notre oncle, intitulé « Assistance aux familles de mobilisés », aux membres des Commissions cantonales de son département, en le faisant précéder de ces quelques lignes : « M. Guibal-Peyre, sous-préfet de Muret, a pris la très heureuse initiative de réunir, sous une forme condensée et très précise, les différentes règles qui doivent vous servir de direction dans la tâche si délicate que vous avez bien voulu assumer, de l'attribution des allocations aux familles de mobilisés.

» Ce résumé, substantiel et d'une clarté remarquable,

contient l'essence même des différentes lois et circulaires qui ont paru sur la matière, et constitue pour les membres des Commissions cantonales un guide sûr et facile à consulter.

» Rédigées tout d'abord à l'intention des Commissions de l'arrondissement de Muret, ces quelques notes m'ont paru pouvoir être utilement mises sous les yeux de tous les hommes de dévouement et de bonne volonté qui se consacrent à l'examen des dossiers nombreux qui leur sont soumis, et j'ai décidé d'en généraliser l'envoi, avec la certitude que vous y pourrez trouver au cours de vos travaux une aide précieuse. »

M<sup>e</sup> Guibal-Peyre dégage d'abord nettement les principales règles ou principes qui découlent de la loi du 5 août 1914 et des circulaires ministérielles. Il montre que la loi n'accorde l'allocation qu'aux familles des militaires qui justifiaient de leur qualité de soutiens indispensables, c'est-à-dire qui faisaient vivre leurs épouses, leurs ascendants, leurs enfants par leur travail ; aussi déclare-t-il qu'il faut éviter de secourir des postulants qui, en dehors de l'apport du mobilisé, ont le nécessaire ou même le superflu. Après avoir examiné le fonctionnement pratique du régime, M<sup>e</sup> Guibal-Peyre, constatant que la tâche dévolue aux Commissions est des plus délicates, donne les conseils suivants aux membres des Commissions :

« L'instruction complète et serrée des demandes d'allocations fera disparaître ces inégalités choquantes, qui font apparaître certains cantons plus privilégiés que d'autres sous le rapport de la répartition des allocations, suivant que les Commissions se donnent plus ou moins de mal pour éclairer leurs jugements, quelques-unes montrent une fâcheuse tendance à admettre toutes les demandes pour en finir plus vite. Il faut bien se dire

cependant que la France est, parmi les nations en guerre, celle qui se montre la plus généreuse pour les familles de ses soldats. Il est bien entendu qu'aucune demande qui mérite intérêt ne doit être écartée, le doute même doit profiter aux familles. Mais d'un autre côté il ne faut pas oublier que les finances du pays constituent l'un des éléments essentiels de la défense nationale. Or le service des allocations impose des sacrifices considérables. Tout en se montrant libérales, les Commissions doivent avoir le souci constant de ne pas gaspiller les deniers de l'Etat. Il n'est pas admissible que dans une heure si grave on abuse de la solidarité nationale.»

Enfin, M<sup>e</sup> Guibal-Peyre termine ses « simples notes à l'usage des Commissions cantonales » par cet appel vibrant adressé à ceux qui étaient chargés d'assurer une répartition équitable des allocations : « Il ne suffit pas de s'efforcer de mieux appliquer la loi dans l'avenir. Il faut encore réparer les erreurs, supprimer les abus qui ont pu se produire dans le passé. On ne peut admettre que des familles restent dans la détresse faute d'un secours indûment refusé. D'autre part, l'intérêt des finances du pays ne permet pas de maintenir des admissions qui seraient injustifiées.

» Il convient donc que les décisions prises par les Commissions soient soumises à une sorte de révision permanente permettant à l'administration de déférer à la Commission d'appel, chaque fois qu'elle en serait avisée, les erreurs et les abus pouvant avoir été commis par les Commissions cantonales dans l'appréciation des demandes. Il sera procédé à une instruction nouvelle sur les situations intéressantes qui seront signalées, et la Commission d'appel en présence d'éléments nouveaux pourra,

le cas échéant, opérer sur la liste des allocataires les additions et les retranchements équitables.

» Il importe que les Commissions collaborent à cette œuvre de révision nécessaire. Les membres qui les composent, vivant au milieu des familles secourues, finissent bien par apprendre qu'ils se sont trompés dans certaines de leurs décisions, que certaines demandes n'ont pas obtenu d'eux une décision répondant à la situation réelle des familles. Il ne devra nullement coûter à leur amour-propre de signaler à l'administration, pour les corriger, leurs erreurs involontaires, qui apparaissent comme des actes injustes et susceptibles de faire naître entre les citoyens des sentiments de méfiance et de doute. »

Une telle attitude n'a pas toujours été suivie par les Commissions d'allocations, qui n'ont parfois pas examiné avec toute l'attention désirable les dossiers qui leur étaient soumis ; cependant nous devons rendre un hommage sincère à tous les hommes de bonne volonté qui ont fait de cette législation des soutiens de famille un régime plus bienfaisant que néfaste dans son ensemble.

#### B. — Comment a-t-on pu lutter contre l'escroquerie ?

Malgré le contrôle sérieux établi par les circulaires ministérielles, certains allocataires peu scrupuleux sont arrivés à frauder.

Le Tribunal correctionnel de Bourg, dans un jugement du 20 avril 1915 (1), définit ainsi le délit d'escroquerie à l'allocation : « constitue le délit d'escroquerie le fait, par

---

(1) Gazette du Palais, n° du 30 juin 1915. Dalloz, 1916, 2, 44. Sirey, Sommaires, 1916, 2, 6.

une femme, de prendre la fausse qualité de femme du mobilisé et de se faire ainsi remettre, en se servant d'un titre auquel elle n'a aucun droit, les allocations journalières accordées aux familles nécessiteuses.»

.C'est en somme une escroquerie analogue à celle dont usent par exemple les femmes se faisant remettre des marchandises, des bijoux, en prenant une fausse qualité.

Mais l'escroquerie a revêtu beaucoup d'autres aspects ; le contrôle établi par la loi a pu permettre sa découverte dans certains cas, il est probable que certains ont dû passer inaperçus. Citons celui d'une postulante-ascendante du canton de Belmont qui touchait une allocation principale alors que sa belle-fille habitant l'Hérault en touchait une autre ; le Tribunal de St-Affrique, en décembre 1917, prononça à ce sujet une condamnation. Intéressant aussi un jugement du Tribunal correctionnel de Millau condamnant une Saint-Affricaine, domiciliée à Millau, qui touchait l'allocation à la fois à Millau et à St-Affrique, trouvant peut-être que son taux n'était pas assez élevé !

---

## CHAPITRE IV

### DU PROBLÈME FINANCIER QUI SE POSE A PROPOS DES ALLOCATIONS

La législation des allocations militaires a nécessité, de la part de l'Etat français, un effort fiscal vigoureux. Enormes ont été les dépenses publiques nécessitées par l'état de guerre. Ce régime n'a constitué, il est vrai, qu'une assez faible partie du vaste programme social réalisé à la suite des dispositions législatives adoptées, sous la poussée de l'opinion publique.

Pour donner une idée de l'importance relative des crédits engagés pour notre législation, indiquons qu'aux états annexes du ministère de l'Intérieur, sous le titre de : Budget des dépenses militaires et des dépenses exceptionnelles des services civils de l'exercice 1918, dans le tableau des crédits provisoires dressé par ministères et chapitres, les allocations aux militaires soutiens de famille, figurant à la 37<sup>e</sup> rubrique, sur un total de crédits de 5.781.122.250 fr. affectés à tout le ministère pour le 2<sup>e</sup> trimestre 1918, s'élevaient pour ce qui est des allocations de l'Intérieur au chiffre de 874 millions et à celui de 20.712.000 fr. pour l'Algérie-Tunisie ; pour les allo-

cations du 3<sup>e</sup> trimestre 1918, il était dépensé 875 millions et 22.775.100 fr. sur un total général de 6.317.626.260 fr. représentant les autres dépenses du ministère de l'Intérieur. En juillet 1919 (1), un supplément de crédit de 716.700 francs fut voté par le Parlement, en raison de l'intensité donnée en Algérie-Tunisie au recrutement des indigènes.

Ainsi que l'a mis si nettement en lumière, dans ses discours au Parlement, notamment en décembre 1917 et en janvier 1918, M. Klotz, ministre des Finances, au gros effort social nécessité par la guerre (allocations, pécules, pensions, réparations des dommages...) doit correspondre un effort fiscal important.

La situation financière certes est grave : « Verrons-nous revivre », ainsi que l'écrivait l'historien Albert Malet, « les temps affreux de la veille de la Révolution française où les trois impôts directs : taille, capitation et vingtième enlevaient en moyenne aux non-privilegiés de 16 à 57 francs pour 100 francs de revenus et où la moitié au moins de ce que gagnait le bourgeois, l'ouvrier, le paysan s'en allait aux caisses de l'Etat, sans compter la lourde charge créée par les impôts indirects, tels que la gabellé et les aides ? »

Il est évident que la victoire interalliée, les ressources de la France, le crédit dont elle jouit dans tout l'univers, les efforts qu'on fera en vue d'une réorganisation économique sont de nature à nous rassurer quelque peu.

Il n'en reste pas moins vrai que le problème financier reste très grave. Comment sera-t-il résolu ? Il est difficile de se prononcer d'une façon sûre. Le président du Sénat, M. Antonin Dubost, envisageait ce problème lors-

---

(1) Off., 1919, Sénat, p. 1182.

que, s'adressant à ses collègues, le 15 janvier 1919, il prononçait ces paroles : « Il faut fixer enfin les réparations, pensions et pécules auxquels ont droit toutes les victimes de la guerre... mais tout cela n'est rien devant l'énormité de la liquidation financière... Comment demander à nos impôts, déjà surmenés, ce qui ne sera pas payé par nos débiteurs (1)? Sans doute serez-vous conduits à rechercher avec nos alliés si ces problèmes ne sont pas en réalité d'ordre mondial et ne doivent pas, par conséquent, recevoir des solutions mondiales. »

Or, alors que nos dépenses de guerre se montaient, du 1<sup>er</sup> août 1914 jusqu'au 31 mars 1919, à 171 milliards 506 millions, il était dépensé 12 milliards 151 millions seulement pour les allocations militaires.

La conclusion que nous pouvons tirer de notre étude, c'est que les allocations à titre de soutiens de famille, charge assez légère en temps de paix, sont devenues, avec les répercussions produites par la mobilisation dans beaucoup de foyers français, un fardeau financier fort lourd. Sans doute elles ne constituent qu'une faible partie des dépenses de guerre, mais malgré tout le problème financier posé par les allocations n'en subsiste pas moins. La guerre a créé un préjudice réel que l'Etat s'est cru obligé de réparer, du moins en ce qui concerne le plus grand nombre de familles de mobilisés.

Il semble bien que les allocations seront, comme toutes les autres dépenses publiques, payées peu à peu, grâce à un vigoureux effort fiscal gouvernemental et parlementaire et à la bonne volonté de tous. Mais le problème ici posé est d'ordre général, il faudra essayer

---

(1) C'est-à-dire les *Allemands*. Ce principe a été sanctionné par le traité de paix du 28 juin 1919 (art. 231 et s.)

d'adopter des méthodes nouvelles et de mettre en application le programme suivant (1) : « Nous estimons pour notre part que le problème financier ne pourra être résolu que si l'on cesse de le considérer comme un simple problème fiscal ; si l'on sait chercher les ressources nécessaires dans le développement économique d'une France agrandie ; si l'on sait escompter et mobiliser par avance certaines de ses richesses latentes. »

---

(1) Nogaro, professeur Caen, conclusion de l'article intitulé : « Politique fiscale et politique financière » (Information, suppl., 29 juillet 1919).

---

## CONCLUSION

La législation relative aux allocations militaires a présenté du fait de la guerre un intérêt considérable. A l'idée ancienne que la guerre était une calamité, un cas de force majeure, n'engageant la responsabilité de l'Etat que vis-à-vis des veuves et orphelins de guerre, et encore dans des cas strictement limités, s'est substituée peu à peu, surtout depuis la nouvelle organisation du recrutement de l'armée, l'idée nouvelle que la guerre obligeait la collectivité à réparer le préjudice causé aux citoyens appelés sous les drapeaux, et notamment à assister, pendant toute la durée des hostilités, leurs familles que leur départ allait priver de tout ou partie de leurs moyens d'existence.

Sans doute cette théorie a trop souvent dévié dans l'application qui en a été faite et a donné lieu à des abus ou à des injustices. Cependant, nous pouvons affirmer que la loi du 5 août 1914 sur les allocations militaires et la législation ultérieure en cette matière reposent sur cette idée très juste que l'individu, considéré en tant que soutien indispensable de famille, s'étant mis au service de l'Etat, ayant souffert pour le bien public, une dette qu'il peut légalement réclamer a été contractée par la nation envers lui. C'est précisément cette théorie

nouvelle que nous avons essayé d'esquisser, en étudiant plus particulièrement les effets que son application a produits en ce qui concerne les allocations. Nous nous sommes, en effet, efforcé de bien mettre en relief ce principe de la collectivité se substituant au soutien de famille, quant à l'obligation alimentaire créée par les articles 205 et suivants du Code civil.

Nous pouvons donc conclure qu'un *jus singulare* s'est formé, car, ainsi que le disait M. Clemenceau, dans un de ses discours récents aux sinistrés de l'Aisne : « Les problèmes que nous avons à résoudre sont sans précédent dans l'histoire du Monde. Les règles de l'ancien temps ne conviennent plus. »

De son côté, M. Jacquelin, professeur à la Faculté de droit de Paris (1), adoptait le même point de vue ; il montrait en effet que les principes fondamentaux du droit établis par la Révolution ont été ébranlés depuis 1914 et que notre législation toute entière a été bouleversée, puisque l'expression nouvelle de *droit social* a été employée pour la première fois en 1915 par les rapporteurs de la Chambre et du Sénat, les représentants du gouvernement, les parlementaires, pour qualifier le droit à une indemnité au profit des victimes de la guerre.

De notre étude se dégage donc nettement ce principe que la législation de guerre des allocations militaires a complété, élargi la théorie nouvelle de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des simples particuliers lésés du fait de la guerre. Elle se rattache par là même étroitement au vaste effort fait par le Gouvernement et le Parlement pour indemniser les victimes de la guerre et réparer les

---

(1) Voir son ouvrage : « Le droit social et la réparation des dommages en régions envahies », Paris, 1917.

préjudices causés aux familles françaises depuis août 1914, à cette poussée de l'opinion publique qui a abouti notamment à l'élaboration et au vote de ces trois lois si importantes : la loi du 27 juillet 1917 instituant les pupilles de la nation, celle du 31 mars 1919 sur les pensions militaires qui réalise une extension importante de la loi de 1831 et un progrès marqué dans la voie de la réparation intégrale due aux victimes de la guerre, et enfin celle du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre, qui, dans son article 1<sup>er</sup>, pose le principe suivant : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. »

\* \* \*

Le régime des allocations militaires nous a donc paru mériter une étude assez approfondie, il nous a semblé utile d'examiner dans ses grandes lignes le fondement juridique de toute cette législation, son fonctionnement pratique et ses diverses répercussions.

---

Montpellier, le 20 mai 1919.

VU : LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,  
G. MORIN.

Vu et approuvé :

Montpellier, le 20 mai 1919.

Le Doyen,  
BREMOND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 20 mai 1919.

Le Recteur,  
Ant. BENOIST.



## TABLE DES MATIÈRES

|                     | Pages |
|---------------------|-------|
| BIBLIOGRAPHIE ..... | v     |
| PRÉFACE.....        | ix    |
| INTRODUCTION.....   | 15    |

### PREMIÈRE PARTIE

#### Essai d'un fondement juridique des lois instituant des allocations à titre de soutiens de famille

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — PRINCIPES DE DROIT SOCIAL SUR<br>LESQUELS REPOSE LA LÉGISLATION NORMALE PRÉVUE POUR LE<br>TEMPS DE PAIX ..... | 19 |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Du droit à l'assistance</i> .....                                                                          | 20 |
| SECTION II. — <i>Du droit à la réparation</i> .....                                                                               | 22 |
| CHAPITRE II. — ÉLARGISSEMENT ET ADAPTATION DE CES PRIN-<br>CIPES A L'ÉTAT DE FAIT CRÉÉ PAR LA GUERRE DE 1914 .....                | 24 |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Devoir d'assistance et de solidarité<br/>nationale</i> .....                                               | 24 |
| SECTION II. — <i>Dans quelle mesure l'État se substitue-t-il<br/>au mobilisé?</i> .....                                           | 25 |
| SECTION III. — <i>Principe général de l'indemnité pécuniaire<br/>réparatrice du dommage causé</i> .....                           | 27 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Comment s'est établie la théorie de la respon-<br>sabilité de l'Etat envers les victimes de la guerre? .... | 27 |

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 2. — Conséquences de la théorie générale de la responsabilité de l'Etat.....  | 28 |
| A. — Allocations et réquisitions .....                                          | 28 |
| B. — Allocations et dommages de guerre matériels.....                           | 32 |
| C. — De l'indemnité de démobilisation (loi du 22 mars 1919) .....               | 38 |
| D. — Du principe de la réparation appliqué au cas des orphelins de guerre ..... | 43 |
| E. — De l'indemnisation en matière de pensions militaires .....                 | 46 |
| F. — De la réparation accordée aux réfugiés.....                                | 59 |

|                                                                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE III. — CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DES ALLOCATIONS. — EN QUOI DIFFÉRENT-ELLES OU RESSEMBLENT-ELLES A DIVERSES AUTRES MESURES PRISES PAR L'ÉTAT ET NÉCESSITÉES PAR L'ÉTAT DE GUERRE ? ..... | 61 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## DEUXIÈME PARTIE

### Fonctionnement pratique de la législation des allocations à titre de soutiens de famille

|                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — DES CAS DIVERS INVOQUÉS PAR LES POSTULANTS, ET DES LOIS, DÉCRETS ET CIRCULAIRES S'Y RATTACHANT:.....                                      | 67 |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Etude sommaire de la législation du temps de paix telle qu'elle découle des diverses lois de recrutement</i> .....                     | 67 |
| A. — Législation antérieure à la loi du 21 mars 1905 .....                                                                                                    | 67 |
| B. — Innovations apportées à cette législation par les lois de 1905 et de 1913 .....                                                                          | 70 |
| SECTION II. — <i>Des diverses modifications créées par la loi du 5 août 1914 et des lois ultérieures, et de l'élargissement de la théorie primitive</i> ..... | 72 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Loi du 5 août 1914 instituant des allocations principales et des majorations .....                                                      | 72 |
| A. — Allocations principales.....                                                                                                                             | 73 |

|                                                                                                        | Pages |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| B. — Majorations.....                                                                                  | 76    |
| § 2. — Loi du 31 mars 1917 instituant une allocation<br>additionnelle .....                            | 77    |
| A. — Pour ascendants et par ascendant.....                                                             | 77    |
| B. — De ses divers cas d'application .....                                                             | 78    |
| C. — Des circulaires interprétatives de la loi du<br>31 mars 1917 .....                                | 80    |
| § 3. — Loi du 29 septembre 1917 instituant une alloca-<br>tion supplémentaire par enfant mobilisé..... | 82    |
| A. — Principe général .....                                                                            | 82    |
| B. — Quels soutiens peuvent donner droit à l'allo-<br>cation supplémentaire? .....                     | 84    |
| C. — Pièces à joindre à la demande .....                                                               | 85    |
| D. — Des règles établies par la circulaire du 7 jan-<br>vier 1918.....                                 | 87    |
| CHAPITRE II. — DE LA DEMANDE INITIALE D'INDEMNITÉ ...                                                  | 90    |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Des preuves à fournir à l'appui de<br/>la demande</i> .....                     | 90    |
| A. — Législation du temps de paix.....                                                                 | 91    |
| B. — Législation du temps de guerre .....                                                              | 92    |
| SECTION II. — <i>Comment la demande est instruite</i> .....                                            | 95    |
| A. — Procédure du temps de paix .....                                                                  | 95    |
| B. — Modifications apportées par la législation de<br>guerre.....                                      | 96    |
| CHAPITRE III. — DES DIVERSES JURIDICTIONS ET DES VOIES<br>DE RECOURS. ....                             | 99    |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Procédure instituée par les diverses<br/>lois de recrutement</i> .....          | 99    |
| A. — Conseil départemental.....                                                                        | 99    |
| B. — Innovations apportées par la loi du 7 août<br>1913.....                                           | 101   |
| SECTION II. — <i>Législation spéciale du temps de guerre</i> .....                                     | 106   |
| A. — De la Commission cantonale .....                                                                  | 106   |

|                                                                                                                   | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| B. — De la procédure d'appel .....                                                                                | 108   |
| C. — De la Commission d'arrondissement .....                                                                      | 112   |
| D. — De la Commission supérieure .....                                                                            | 114   |
| E. — Des garanties accordées aux allocataires ....                                                                | 115   |
| <br>CHAPITRE IV. — DES MODES D'ATTRIBUTION ET DE PAYEMENT<br>DES ALLOCATIONS .....                                | 119   |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Législation normale</i> .....                                                              | 119   |
| Etude de la circulaire du 16 janvier 1911 .....                                                                   | 120   |
| SECTION II. — <i>Législation du temps de guerre</i> .....                                                         | 127   |
| A. — Comment l'état est-il dressé? .....                                                                          | 127   |
| B. — Du paiement proprement dit et de ses modalités .....                                                         | 130   |
| C. — Du point de départ des allocations .....                                                                     | 135   |
| D. — D'après quel taux le paiement s'effectue-t-il? .....                                                         | 137   |
| <br>CHAPITRE V. — DES CHANGEMENTS SUSCEPTIBLES DE SUS-<br>PENDRE OU DE FAIRE CESSER LE DROIT A L'ALLOCATION ..... | 141   |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Comment cessent les allocations</i> .....                                                  | 141   |
| I. — <i>Législation normale</i> .....                                                                             | 142   |
| Radiations .....                                                                                                  | 142   |
| II. — <i>Législation du temps de guerre</i> .....                                                                 | 145   |
| § 1 <sup>er</sup> . — Du droit de radiation .....                                                                 | 145   |
| § 2. — Modes d'application du droit de radiation .....                                                            | 146   |
| A. — Appel motivé par la situation personnelle de l'allocataire .....                                             | 146   |
| B. — Diverses ressources sont advenues au bénéficiaire de l'allocation .....                                      | 147   |
| C. — Retour du mobilisé dans ses foyers .....                                                                     | 147   |
| D. — Suppression de l'allocation par suite de l'indignité de l'allocataire .....                                  | 147   |
| SECTION II. — <i>Maintien exceptionnel des allocations</i> .....                                                  | 152   |
| I. — Du maintien facultatif .....                                                                                 | 152   |
| II. — Du maintien obligatoire .....                                                                               | 155   |

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. — Du maintien provisoire des allocations et des droits des allocataires susceptibles de bénéficier de la législation concernant les pensions militaires..... | 164 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Loi du 9 avril 1915 interdisant le cumul de l'allocation instituée par la loi du 5 août 1914 et de la pension.....                          | 165 |
| § 2. — Circulaire ministérielle du 23 mars 1917 fixant les règles d'option.....                                                                                   | 166 |
| A. — But : Remédier aux inconvénients de la loi de 1915.....                                                                                                      | 166 |
| B. — Système créé par la circulaire.....                                                                                                                          | 167 |
| § 3. — De la faculté accordée aux veuves pensionnaires de revenir au régime des allocations.....                                                                  | 171 |
| § 4. — Cas spéciaux ayant nécessité l'intervention de parlementaires.....                                                                                         | 176 |
| APPENDICE. — <i>De quelques matières spéciales</i> .....                                                                                                          | 178 |
| A. — Dispositions concernant les étrangers.....                                                                                                                   | 178 |
| B. — Dispositions concernant les militaires recensés et incorporés aux colonies.....                                                                              | 180 |
| C. — Des controverses relatives à la question des engagés.....                                                                                                    | 181 |

### TROISIÈME PARTIE

#### Des répercussions de ce régime.

Dans quelle mesure peut-on dire qu'il se rattache au mouvement social contemporain ?

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — DES CONTROVERSES QU'A FAIT NAITRE LA QUESTION DES ALLOCATIONS.....            | 183 |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Intérêts divergents à concilier, d'où divergences de juridiction</i> ..... | 184 |
| SECTION II. — <i>Tendances vers l'unification</i> .....                                           | 186 |
| SECTION III. — <i>Des règles édictées par la circulaire du 23 août 1914</i> .....                 | 190 |
| SECTION IV. — <i>Efforts faits pour améliorer le sort de certaines familles</i> .....             | 191 |

|                                                                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 <sup>er</sup> . — Quelles ont été les répercussions économiques et sociales de la guerre sur les diverses professions, et dans quelle mesure le régime des allocations a-t-il pu y pallier ?..... | 191 |
| A. — Cas des agriculteurs.....                                                                                                                                                                        | 192 |
| B. — Autres professions .....                                                                                                                                                                         | 196 |
| § 2. — Des interventions diverses en matière d'allocation et des améliorations réalisées .....                                                                                                        | 197 |
| A. — Action des collectivités et en particulier de la Ligue des Droits de l'Homme.....                                                                                                                | 197 |
| B. — Interventions des parlementaires.....                                                                                                                                                            | 205 |
| C. — Jurisprudence ministérielle .....                                                                                                                                                                | 206 |
| CHAPITRE II. — CUMULS PERMIS ET INTERDITS .....                                                                                                                                                       | 213 |
| A. — Principes généraux.....                                                                                                                                                                          | 213 |
| B. — Allocations et indemnités pour charges de famille.....                                                                                                                                           | 216 |
| C. — Règles de non-cumul.....                                                                                                                                                                         | 218 |
| D. — Cumuls autorisés .....                                                                                                                                                                           | 221 |
| E. — Cumul possible pour les fonctionnaires non aisés.....                                                                                                                                            | 223 |
| CHAPITRE III. — CRITIQUE DE LA LÉGISLATION DES ALLOCATIONS MILITAIRES.....                                                                                                                            | 224 |
| SECTION PREMIÈRE. — <i>Dans quelle mesure est-il vrai de dire que cette législation a été bienfaisante ?</i> .....                                                                                    | 225 |
| SECTION II. — <i>Comment, dans certains cas, ce régime a été néfaste</i> .....                                                                                                                        | 227 |
| SECTION III. — <i>Des moyens de remédier aux abus du régime</i> .....                                                                                                                                 | 230 |
| A. — Comment arriver à une répartition équitable des allocations ?.....                                                                                                                               | 230 |
| B. — Comment a-t-on pu lutter contre l'escroquerie ?.....                                                                                                                                             | 233 |
| CHAPITRE IV. — DU PROBLÈME FINANCIER QUI SE POSE A PROPOS DES ALLOCATIONS.....                                                                                                                        | 235 |
| CONCLUSION.....                                                                                                                                                                                       | 239 |



